



Azienda Pubblica

TEORIA ED ESPERIENZE DI MANAGEMENT


**MAGGIOLI
EDITORE**

1.2022
Rivista trimestrale
anno XXXV
numero 1
gennaio marzo 2022

IL MANUALE PER LA FORMAZIONE MANAGERIALE IN SANITÀ

per i Direttori di Struttura complessa



- Organizzazione e gestione dei servizi sanitari
- Programmazione economica e sanitaria
- Acquisti e appalti in sanità
- Gestione manageriale delle risorse umane

► Le buone pratiche

Marzo 2020 - Codice 88.916.4202.8 - F.to 17x24 - Pag. 448 - € 42.00

NOVITÀ

Il manuale, frutto di un percorso pluriennale in aula, rappresenta il testo ideale per la formazione sui temi della managerialità in ambito sanitario e socio-sanitario ed è in particolare rivolto ai dirigenti di struttura complessa.

La trattazione è a cura di professionisti di primo livello che affrontano da differenti prospettive e angolazioni i principali temi gestionali.

INDICE:

Parte prima. Organizzazione e gestione dei servizi sanitari.

Parte seconda. Programmazione economica e sanitaria.

Parte terza. Acquisti e appalti in sanità.

Parte quarta. gestione manageriale delle risorse umane.

Parte quinta. Le buone pratiche di formazione manageriale in sanità.

La pubblicazione raccoglie in un progetto editoriale il lavoro pluriennale svolto in aula rivolto alla formazione manageriale dei dirigenti di struttura complessa in sanità.

Marinella D'Innocenzo,

Direttore generale Asl di Rieti. Coordinatrice del Corso di formazione manageriale per i dirigenti di struttura complessa dell'Istituto regionale di Studi giuridici del Lazio Arturo Carlo Jemolo.

Direttore responsabile**Paolo Maggioli****Direttrice:****Denita Cepiku****Condirettrici****Paola Adinolfi****Luca Del Bene****Ileana Steccolini****Mariafrancesca Sicilia****Coordinatore editoriale****Andrea Bonomi Savignon****bonomi.savignon@economia.uniroma2.it****Segreteria di redazione****Rossella Lorusso****aziendapubblica@economia.uniroma2.it****Redazione****Milano 20136****Via Röntgen, 1****Tel. 02.5836.3412****azienda.pubblica@unibocconi.it****Comitato scientifico****(riportato nell'ultima pagina)****Comitato di indirizzo****Aldo Pavan (coordinatore)****Paola Adinolfi****Eugenio Anessi Pessina****Luca Anselmi****Carminé Bianchi****Elio Borroni****Eugenio Caperchione****Denita Cepiku****Luca Del Bene****Valentina Mele****Marco Meneguzzo****Paolo Ricci****Mariafrancesca Sicilia****Antonello Zangrandi**

La gestione dei referaggi è curata dal Direttore, dal Coordinatore editoriale, dal Coordinatore del Comitato di indirizzo e dai precedenti direttori della Rivista.

Condizioni di abbonamento

Prezzi dell'abbonamento annuale in vigore dal 01/02/2022

- rivista in formato cartaceo + digitale **Euro 189,00**

- rivista in formato digitale **Euro 115,00** (comprensivo dell'IVA al 4% da versare all'Erario)

Il prezzo di una copia cartacea della rivista è di **Euro 53,00**

Il prezzo di una copia cartacea arretrata è di **Euro 56,00**

L'abbonamento alla rivista "Azienda Pubblica"

include i seguenti servizi online:

- Archivio Storico digitale dei precedenti numeri della rivista

- Le Newsletter online "Gazzetta degli Enti Locali" versione "Ultima Ora"

- I Video corsi online di PA Digitale channel

- L'esperto risponde

Per accedere ai servizi online e per scoprire le promozioni attive visiti il sito **www.periodicimaggioli.it**.

Il pagamento dell'abbonamento può essere effettuato

con bonifico bancario: intestato a Maggioli SPA - iban:

IT5900503423900000000112925 - BANCO BPM S.p.A.

- filiale di Cesena - causale: abbonamento 2022 "Azienda Pubblica" oppure on line collegandosi al sito

http://shop.periodicimaggioli.it.

La rivista è disponibile anche nelle migliori librerie.

In mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il termine di 45 giorni successivi alla scadenza dell'abbonamento, la Casa Editrice, al fine di garantire la continuità del servizio, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo. La disdetta non sarà ritenuta valida

qualora l'abbonato non sia in regola con tutti i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto.

I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.

Collaborazioni

Per l'invio di articoli e comunicati si prega di far riferimento al seguente indirizzo

e-mail: **azienda.pubblica@unibocconi.it** oppure Redazione

Azienda Pubblica, Università Bocconi,

via Röntgen, 1 - 20136 Milano

Tutti i diritti riservati

È vietata la riproduzione, anche parziale, del materiale

pubblicato senza autorizzazione dell'Editore.

Le opinioni espresse negli articoli appartengono ai singoli autori, dei quali si rispetta la libertà di giudizio, lasciandoli responsabili dei loro scritti.

L'autore garantisce la paternità dei contenuti inviati all'Editore

manlevando quest'ultimo da ogni eventuale richiesta di

risarcimento danni proveniente da terzi che dovessero

richiedere diritti su tali contenuti.

Amministrazione**e diffusione****MAGGIOLI EDITORE**

presso c.p.o. Rimini

Via Coriano, 58

47924 Rimini

Tel. 0541/628111

Fax 0541/622100

Maggioli Editore è un marchio Maggioli s.p.a.

Servizio Abbonamenti

Tel. 0541.628200

Fax 0541.622595

e-mail:

abbonamenti.riviste@maggioli.it

www.periodicimaggioli.it

Pubblicità:**MAGGIOLIADV**

Concessionaria di Pubblicità

per Maggioli s.p.a.

Via del Carpino, 8

47822 - Santarcangelo di Romagna

(RN)

Tel 0541.628736

Fax 0541.624887

e-mail: **maggioliadv@maggioli.it**

www.maggioliadv.it

Filiali**Milano**

Via F. Albani, 21

20149 Milano

Tel. 02/48545811

Fax 02/48517108

Bologna

Piazza VIII Agosto

Galleria del Pincio, 1

40126 Bologna

Tel. 051/229439-228676

Fax 051/262036

Roma

Piazza delle Muse, 8

00197 Roma

Tel. 06.5896600-58301292

Fax 06.5882342

Registrazione

Presso il Tribunale

di Rimini

il 30 novembre 1996

al n. 28

Maggioli s.p.a.

Azienda con Sistema di Gestione

Qualità certificato

ISO 9001: 2015

Iscritta al registro operatori

della comunicazione

Stampa

Maggioli s.p.a.

Santarcangelo di Romagna (RN)

**Rivista
Accreditata
AIDEA**



Ambiti e missione della rivista Azienda Pubblica

Sono sempre più forti le esigenze di modernizzazione e di riforma delle amministrazioni pubbliche e di tutti i soggetti che operano nell'interesse pubblico a seguito di stimoli derivanti dai cambiamenti dei valori individuali e collettivi, dell'apertura della società e dei mercati, della maggiore mobilità delle persone e dei beni, dell'innovazione tecnologica e delle forme organizzative in cui si svolge l'attività sociale ed economica, dei *media*, ecc.

AZIENDA PUBBLICA si propone di contribuire a dare risposte a tali esigenze concentrando l'attenzione sulla migliore utilizzazione delle risorse economiche (dimensione dell'efficienza), per dare risposte di alto livello qualitativo e quantitativo ai bisogni di singoli cittadini, famiglie, imprese e altri corpi intermedi della società (dimensione dell'efficacia e della funzionalità), della soddisfazione, mantenendo condizioni di equilibrio economico di lungo periodo (dimensione dell'economicità). La Rivista intende farlo partendo dal profondo convincimento che solo le persone sono in grado di promuovere e realizzare il cambiamento sostanziale. I metodi, gli strumenti e le tecniche giuridiche, economiche, aziendali e manageriali esistono, sono anche molto affinati. Ma sono i valori, le conoscenze, le motivazioni, i reali comportamenti delle persone che consentono un loro corretto uso con la finalità di migliorare il benessere e la qualità di vita di comunità locali, nazionali, sovranazionali.

Occorre aumentare il numero delle persone per le quali esercitare una funzione e garantire i diritti significa acquisire la cultura del "servizio", inteso sul piano dei valori e sul piano dell'operatività e renderle maggioranza rispetto a quelle che ancora si richiamano a modelli di amministrazione validi nel passato ma non più coerenti con i problemi posti oggi dalla società o rispetto a quelle che difendono privilegi o interessi particolari. Una via efficace per raggiungere questo obiettivo è quella di presentare ad amministratori di carica politica, dirigenti, personale che opera in varie posizioni nel settore pubblico, risultati di ricerche rigorose sul piano scientifico, rilevanti rispetto ai problemi quotidiani dei Lettori, influenti in senso migliorativo sui processi decisionali e operativi.

Nella convinzione che non vi sia nulla di più pratico di una buona teoria, a condizione che le teorie siano costruite sui fatti, Azienda Pubblica si caratterizza come una Rivista che accoglie sia articoli di contenuto teorico che aiutino gli operatori a sistematizzare e a consolidare le proprie esperienze e competenze concrete, sia i risultati di ricerche empiriche basate su rigorose metodologie quantitative e qualitative.

Una Rivista accademica capace di aprirsi e dialogare con decisori delle politiche, *manager* e operatori del settore pubblico e dei settori privati che hanno fini di pubblico interesse.

Tramite un rigoroso sistema di referaggio secondo gli standard internazionali, la Rivista intende pubblicare contributi di alto valore scientifico che siano comprensibili da chi ogni giorno deve far funzionare al meglio le istituzioni che garantiscono una società libera, in cui siano rispettate le regole, tollerante nei confronti della multiculturalità e della molteplicità di valori ed interessi, democratica in senso sostanziale.

Sommario

Editoriale

DENITA CEPIKU	Editoriale	7
---------------	------------	---

Saggi

VERONICA ALLEGRI	L'utilizzo delle informazioni di performance organizzativa nei comuni italiani: un'analisi esplorativa	11
ALESSANDRO SPANO ILARIA SABA	Venticinque anni di Unioni di Comuni: dalla nascita alla maturità	37
FRANCESCA MANES ROSSI LUCA FERRI ANNAMARIA ZAMPELLA ADELE CALDARELLI	Il bilancio partecipativo in Italia: analisi dello stato dell'arte	61

Esperienze innovative

ROSAMARIA RUSCIANO FRANCO E. RUBINO	L'uso dei "patti di collaborazione per i beni comuni": stato dell'arte e possibile utilizzo per la gestione della crisi e dello sviluppo sostenibile	85
--	--	----

Fonti di approfondimento

Spoglio riviste	103
-----------------	-----

I servizi del tuo abbonamento "Unico"



Rivista
Specializzata



L'esperto
Risponde



Formazione
Online



Archivio
Storico Digitale



Newsletter
online

Tutti i servizi sono disponibili su

www.periodicimaggioli.it

Editoriale

Denita Cepiku

“Azienda Pubblica: Teoria ed esperienze di management” è la prima rivista italiana di management pubblico, fondata nel 1987 da docenti appartenenti ad IPAS (Istituto di Pubblica Amministrazione e Sanità) dell’Università Bocconi e, più recentemente, riconosciuta da AIDEA (Accademia Italiana Economia Aziendale) e dall’ANVUR (Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca).

Da marzo del 2022 sono stata chiamata ad assumerne la direzione scientifica, continuando il lavoro di Elio Borgonovi, Eugenio Anessi Pesina e Riccardo Mussari. Tre Direttori che, con anche il contributo inestimabile del comitato d’indirizzo, dei reviewer e degli autori, hanno reso Azienda Pubblica il luogo in cui far crescere e tramandare la tradizione dell’economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche.

Il mio primo incontro con “il fascicolo azzurro” è avvenuto nella biblioteca di facoltà, da studentessa del corso di laurea in economia delle amministrazioni pubbliche e istituzioni internazionali dell’Università Tor Vergata. E dopo averci pubblicato molti articoli, aver partecipato ai workshop biennali e conosciuto e parlato con buona parte degli autori, la vividezza di quella prima impressione che ebbi in biblioteca è rimasta: una finestra sul mondo dell’aziendalismo pubblico da dove poter osservare le evoluzioni teoriche, le esperienze nazionali e le tendenze internazionali. È anche merito di ciò che lessi in quella rivista se poi decisi di dedicarmi al management pubblico.

Non a caso, quando Geert Bouckaert mi chiese di scrivere un contributo sull’Italia assieme a Marco Meneguzzo per il volume “European Perspectives for Public Administration”, decisi di leggere le caratteristiche e le specificità della ricerca italiana sulla pubblica amministrazione attraverso la produzione di Azienda Pubblica negli anni. Dall’analisi di 362 articoli pubblicati tra il 1996 e il 2006 e di 232 articoli tra il 2007 ed il 2018, ne venne fuori un quadro variegato, specchio di due decenni intensi di riforme e cambiamenti del settore pubblico italiano.

Nella prima decade analizzata, i temi principali sono stati: la contabilità, la leadership e la gestione delle risorse umane, la programmazione e controllo, le riforme e l’innovazione, ma anche la qualità e i rapporti con l’utenza. Dopo un decennio, alcuni temi (quali contabilità e riforme) continuano a tenere banco, nuovi ne emergono e per altri si registra un declino di interesse da parte degli studiosi di management pubblico. Aumentano sensibilmente gli articoli sul performance management, probabilmente sulla scia della trasformazione indotta dal decreto legislativo n. 150 del 2009, ma anche quelli sull’accountability e la rendicontazione sociale ed ambientale, l’e-government e la strategia. Si ridimensiona invece la ricerca su leadership e gestione delle ri-

sorse umane (ma occorre qui richiamare la rivista *Risorse umane* nella pubblica amministrazione diretta da Renato Ruffini), su controlli manageriali (probabilmente sostituita dal più in voga *performance management*), su marketing, qualità e rapporti con gli utenti. Anche la ricerca sugli enti locali (servizi pubblici, devoluzione, privatizzazione, liberalizzazione), in auge i primi anni di riforma, subisce una contrazione. Infine, diminuiscono gli articoli di trattazione generale delle teorie sulla pubblica amministrazione (*New Public Management*, *Public Governance*). Ancora debole l'attenzione verso temi quali la diversità, l'equità e l'inclusione, il rapporto tra management pubblico e politica, la co-produzione o il valore pubblico.

Se nella prima decade, l'attenzione era soprattutto su amministrazioni locali e regionali – interessanti laboratori di innovazione grazie alla maggiore autonomia manageriale e alla maggiore vicinanza ai cittadini – nel decennio successivo si aggiungono le università interessate da riforme radicali. Mentre cresce l'interesse verso le aziende sanitarie (a cui è dedicata anche la rivista *Mecosan* diretta da Mario Del Vecchio prima ed Elio Borgonovi ora), le *best practice* straniere sono sempre meno presenti (da 30 a 3 articoli).

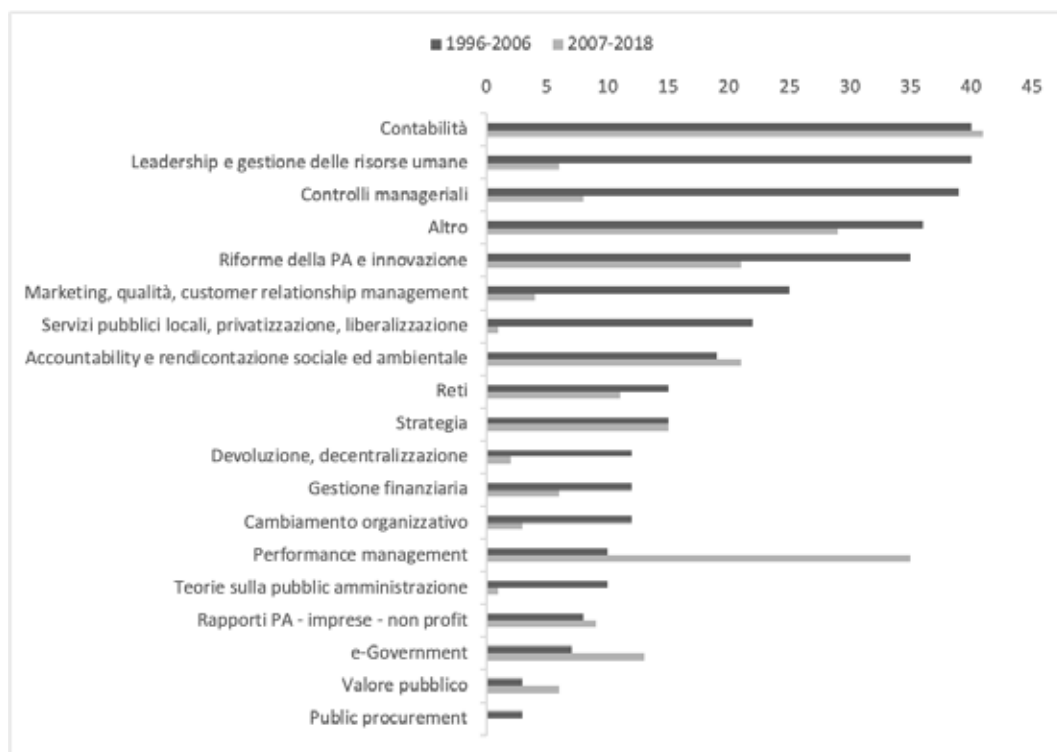
Interessante osservare anche i metodi di ricerca, che vedono la prevalenza di approcci qualitativi, tipici dell'economia aziendale. Da una decade all'altra si nota il calo di review generiche della letteratura e la comparsa di metodi quantitativi e *action research*, esperimenti e simulazioni. Il metodo del caso studio è tuttavia dominante. Complessivamente si rafforza il rigore metodologico degli articoli, mentre gli studiosi guardano con interesse ad approcci metodologici di altre discipline.

Perseguire la mission della nostra Rivista nel prossimo futuro comporterà affrontare molte sfide ma anche poter contare su una comunità di studiosi italiani di management pubblico ben più nutrita e internazionale di qualche decennio fa. Molti studiosi italiani di management pubblico ricoprono posizioni di leadership in associazioni accademiche internazionali e in comitati scientifici e editoriali di importanti riviste internazionali e straniere. Diventa fondamentale non solo adattarsi all'evolversi del contesto ma anche anticiparne i cambiamenti e prepararsi a sfide future.

La mission di *Azienda Pubblica* è quella di continuare ad essere il punto di riferimento per la comunità degli aziendalisti pubblici italiani, vetrina di eccellenza per la ricerca accademica e strumento di dialogo con manager e dirigenti pubblici.

La linea editoriale si pone in continuità con le precedenti perseguendo congiuntamente rigore e rilevanza. Si lavorerà a sviluppare ulteriormente la Rivista verso più direttrici:

Occorre innanzitutto incoraggiare un'ampia visione anziché l'iper-specializzazione. Per quanto riguarda i temi della ricerca, a livello internazionale si registra uno spostamento da efficienza ed efficacia all'equità. Intelligenza artificiale, cambiamenti climatici e sociali – solo a titolo



di esempio – richiedono nuove riflessioni e il contributo del management pubblico, sebbene in modo interdisciplinare.

L'arduo compito di mantenere Azienda Pubblica rilevante per la comunità italiana degli studiosi di management pubblico attraverso un rigoroso confronto in ambito nazionale e in lingua italiana si scontra con la crescente internazionalizzazione e i ranking. Per dirla con le parole di Martin Lodge: "One of the greatest ironies [of editing *Public Administration*] was to witness the perverse incentives of journal rankings at first hand, while publishing papers on the perversity of performance indicators". Si lavorerà dunque per conseguire l'accreditamento internazionale della Rivista, al fine di non ostacolare l'avanzamento in una carriera accademica dei giovani studiosi, pur senza indebolirne l'identità e le sue radici culturali.

Altrettante energie verranno spese per rafforzare il dialogo con i decisori delle politiche, manager e operatori del settore pubblico e dei settori privati e non profit che hanno fini di pubblico interesse. Si cercherà di rendere la sezione delle "Esperienze innovative" luogo di co-produzione della ricerca tra accademici e practitioner. Questo obiettivo verrà perseguito sia selezionando temi di ricerca di interesse e uso per i practitioner

sia rendendo i risultati della ricerca maggiormente accessibili attraverso il ricorso all'open access, ai social media e a eventi di divulgazione.

Verrà, infine, sviluppata una nuova sezione di recensione dei libri di economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche.

È un piano di lavoro ambizioso che non si potrà realizzare senza un lavoro di squadra con i passati direttori, i condirettori e i comitati d'indirizzo e scientifico.

L'utilizzo delle informazioni di performance organizzativa nei comuni italiani: un'analisi esplorativa

Performance information use in Italian municipalities: an explorative analysis

Veronica Allegrini

Università degli Studi di Roma Tor Vergata – Dipartimento di Management e Diritto

Sommario: 1. Introduzione – 2. Analisi della letteratura e ipotesi di ricerca – 3. Metodologia – 4. Analisi e presentazione dei risultati – 5. Discussione e conclusioni

Negli ultimi anni molte amministrazioni pubbliche italiane hanno compiuto consistenti sforzi per progettare e implementare sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa, al fine di disporre di informazioni da utilizzare nei processi decisionali e impostare strategie di miglioramento organizzativo. Ma, in che misura le informazioni raccolte vengono poi realmente utilizzate? Quali sono i fattori che influenzano il grado di utilizzo di tali informazioni da parte dei manager pubblici? Attraverso un'analisi empirica condotta sui dirigenti dei comuni italiani di medie dimensioni, questo studio indaga se l'area geografica in cui l'organizzazione si trova e il genere hanno un impatto sull'adozione di tale comportamento da parte dei manager pubblici.

Over the last few years, Italian public administration has made a lot of effort to develop and implement organizational performance measurement systems with the aim of gather information useful for decision-making and set improvement strategies. Do managers use the collected information in the decision-making process? Which are the factors influencing performance information use by managers? The present article aims to analyse the impact of geographical area and gender on such behaviour. The study draws on data from a survey on public managers working in Italian medium-sized municipalities and develops an empirical analysis.

Dans les dernières années, de nombreuses administrations publiques italiennes ont fait beaucoup d'efforts pour projeter et mettre en service des systèmes de comptage et d'évaluation de la performance d'organisation, afin d'avoir accès à des informations qui peuvent être employées dans les processus décisionnels, et établir des stratégies pour améliorer l'organisation. Mais il faut se demander : dans quelle mesure est-ce que les informations recueillies sont réellement utilisées ? Quels sont les facteurs qui influencent le degré d'utilisation de ces informations par les cadres publiques ? Par le biais d'une analyse empirique menée sur les cadres des municipalités italiennes de taille moyenne, cette étude enquête si la typologie d'organisation et la zone géographique où elle se trouve affectent l'adoption de cette attitude de la part des cadres publiques

Dipartimento di Management e Diritto, Università degli Studi di Roma Tor Vergata, Via Columbia 2 – 00133 Roma; e-mail: veronica.allegrini@uniroma2.it.

Articolo ricevuto il 18/03/2021 – accettato il 22/04/2022

Parole chiave: uso delle informazioni di performance, processo decisionale, dirigenti pubblici

Keywords: performance information use, decision-making process, public managers

Mots clés: emploi des informations de performance, processus décisionnel, cadres publiques

1. Introduzione

Nell'ambito dei sistemi di pianificazione e controllo delle amministrazioni pubbliche italiane, negli ultimi anni è stata posta crescente attenzione sul ciclo di gestione della performance organizzativa. I fondamenti di tale fenomeno sono da ricercare nell'ambito dei processi di riforma delle amministrazioni pubbliche noti come New Public Management (NPM) e New Public Governance (NPG). A partire dagli anni '70 del secolo scorso, molti Paesi sono stati interessati da una serie di riforme il cui scopo era quello di migliorare l'efficienza e l'efficacia della gestione attraverso l'introduzione nel settore pubblico di tecniche manageriali e sistemi gestionali tipici delle aziende private (Meneguzzo 1995a). Tra gli elementi caratteristici di questo movimento, noto come NPM, troviamo l'attenzione all'uso delle risorse pubbliche e l'orientamento ai risultati, che pongono enfasi sulla misurazione della performance con specifico orientamento agli output (Hood 1991, 1995; Pollit e Bouckaert 2000; Osborne 2010). Il contesto italiano è stato caratterizzato da un ritardo temporale nell'attuazione di interventi di riqualificazione manageriale. Solo dagli anni '90 si è assistito, attraverso l'emanazione di numerosi provvedimenti normativi, a una ridefinizione degli assetti istituzionali e delle modalità di funzionamento del settore pubblico, i cui fondamenti sono ascrivibili al NPM (Meneguzzo 1997; Rebora 1999). Tra le maggiori critiche mosse a tale paradigma troviamo proprio la scarsa diffusione al di fuori del mondo Anglo-Americano e il focus prettamente interno (Hood 1991; Kickert 1997; Osborne 2010). Come risposta ai limiti delle logiche del NPM, a partire dalla metà degli anni '90, si è affermato il modello della NPG, che presenta un forte orientamento verso l'ambiente esterno e recupera una dimensione sistemica del settore pubblico. L'obiettivo non è più l'incremento dell'efficienza e dell'efficacia della singola amministrazione, ma dell'intero settore pubblico. Il tema della performance è ancora presente, ma l'attenzione si sposta dagli output agli outcome (Meneguzzo 1995b; Kickert 1997; Cepiku 2005; Osborne 2010). Nel contesto di tali spinte riformistiche, le amministrazioni pubbliche sono state chiamate a definire obiettivi strategici e a valutarne e rendicontarne il raggiungimento (Bouckaert e Halligan 2008; Hood 1995, 2007; Van Helden e Johnsen 2002; Van Helden et al. 2008). L'attenzione, dapprima posta sulla misurazione della performance organizzativa, ha presto finito per spostarsi verso l'implementazione di sistemi di gestione della stessa, impiegati a supporto dei processi decisionali e in ottica di accountability, dove la misurazione rappresenta solo una fase (Van Dooren et al. 2010). La misurazione della performance, infatti, implica un costo sia in termini di risorse finanziarie che in termini di risorse umane, facendo sì che valga la pena raccogliere tali informazioni solo se esse sono realmente utilizzate e diventano una risorsa per prendere decisioni consapevoli e per governare e gestire in modo responsabile (Rebora 1999; Kroll 2015; Mussari 2020).

Allo stesso modo, nel processo di riforma del settore pubblico italiano i sistemi di pianificazione e controllo hanno rivestito un ruolo centrale (Mus-

sari 1994; Caperchione 1999; Borgonovi 2000; Valotti 2000). In Italia, però, il passaggio da logiche di *performance measurement* a logiche di *performance management* è avvenuto in tempi assai recenti e, in accordo con la tradizione burocratica del nostro Paese, è stato indotto da spinte normative. In particolare, il cambio di paradigma viene attribuito al D.Lgs 150/2009. Nonostante l'approccio normativo rischi di far percepire l'implementazione di tali sistemi come *formalità necessaria* e di innescare dei meccanismi di adozione volti al mero rispetto della prescrizione di legge (Rebora 1999; Gherardi e Lippi 2000; Capano 2003; Ongaro e Valotti 2008), che nulla aggiungono in termini qualitativi alla gestione dell'ente, è un dato di fatto che molte amministrazioni pubbliche hanno compiuto consistenti sforzi per la progettazione e l'implementazione di sistemi multidimensionali di misurazione e valutazione della performance organizzativa, al fine di disporre di informazioni da utilizzare nei processi decisionali e impostare strategie di miglioramento. Diventa, quindi, importante comprendere quali siano i fattori che influenzano l'utilizzo delle informazioni di performance (IP) da parte dei manager pubblici. La rilevanza del tema ha dato avvio a un filone di ricerca che, sebbene ampiamente sviluppato a livello internazionale, è ancora scarsamente approfondito con riferimento al settore pubblico italiano (alcune eccezioni sono: Giolitti et al. 2006; Guarini et al. 2006; Bianchi e Rivenbark 2013; Nisio et al. 2013, 2014; Angiola e Bianchi 2015; Grossi et al. 2016; Potena et al. 2016; Cepiku et al. 2017). Il presente studio vuole contribuire all'avanzamento della conoscenza in questo ambito, nello specifico cercando di dare risposta alla seguente domanda di ricerca: se e come l'area geografica in cui l'organizzazione si trova e il genere dei dirigenti influenzano il loro grado di utilizzo delle IP? L'analisi empirica viene condotta sui dirigenti dei Comuni italiani con popolazione compresa tra 25'000 e 250'000 abitanti. La scelta di andare a studiare i Comuni, tra tutte le amministrazioni pubbliche, è stata dettata dalla loro interessante caratteristica di rappresentare, seppur rimanendo all'interno degli stessi confini istituzionali, un ampio ventaglio di specificità. La loro elevata eterogeneità a livello socioeconomico, geografico, organizzativo e delle scelte gestionali permette, inoltre, un maggior grado di approfondimento nell'analisi di fenomeni complessi e contingenti, così come l'utilizzo delle IP nei processi decisionali.

L'articolo è così strutturato: nel paragrafo 2 si presenta la letteratura di riferimento e vengono derivate le ipotesi di ricerca; il paragrafo 3 presenta la metodologia; il 4 riporta i risultati; e il paragrafo 5 propone una discussione critica dei risultati e le implicazioni della ricerca.

2. Analisi della letteratura e ipotesi di ricerca

La natura multidimensionale della performance organizzativa

La performance organizzativa ha una natura multidimensionale unanimemente riconosciuta (Eltrudis e Monfardini 2019). Tale concetto è sta-

to a lungo dibattuto in letteratura in quanto di non semplice definizione. Nell'ambito del management pubblico, Bovaird (1996) afferma che la performance va vista come insieme di informazioni riguardo i risultati che l'organizzazione raggiunge, che possono assumere rilevanza differente per differenti stakeholder. Alcuni autori hanno tentato di ridurre la complessità del concetto identificando specifiche dimensioni della performance, che considerano differenti aspetti della gestione dell'amministrazione e che si riflettono negli indicatori adottati nei sistemi di misurazione. Le classificazioni più comuni e note partono da una modellizzazione del processo produttivo mutuata dal settore privato. Su questa scia Bouckaert e Halligan (2008) propongono uno schema che, partendo dalla triade input, output e outcome, va a focalizzarsi su economicità, efficienza ed efficacia. Partendo dallo stesso modello Bouckaert e Van Dooren (2009) pongono l'attenzione su economicità, produttività, efficienza, efficacia ed efficacia di costo, mentre Van Dooren et al. (2010) introducono il concetto di valore pubblico, inteso come efficienza, efficacia, equità, robustezza, apertura e trasparenza. Un più ampio orizzonte e una maggiore apertura verso l'ambiente esterno denota la proposta di Meneguzzo (2005), secondo cui la multidimensionalità della performance deve tener conto di dimensioni quali l'efficienza economica e tecnico-operativa, la produttività, la qualità dei servizi, l'impatto ambientale, economico e sociale, la sostenibilità, l'equità rispetto ai diversi segmenti di utenti e la trasparenza.

Le concettualizzazioni appena esposte hanno spinto gli studiosi ad adottare progressivamente modelli di misurazione multidimensionali (Calciolari 2009; Eltrudis e Monfardini 2019), che fanno ricorso a un sistema di indicatori atto ad acquisire informazioni tempestive, chiare e attendibili sulle diverse dimensioni della performance che si intendono misurare (Mussari 2001). Tali sistemi di misurazione, seppur in grado di catturare solo alcuni aspetti della performance tralasciandone inevitabilmente altri, quali equità, qualità della vita, sicurezza, partecipazione, e rappresentanza (Rebora et al. 2015), assumono rilevanza e utilità nei processi decisionali. Come posto da Valotti et al. (2012), infatti, i sistemi di misurazione constano di una componente oggettiva, ossia gli indicatori, e una soggettiva, rappresentata dall'utilizzo delle informazioni prodotte da parte di coloro che prendono le decisioni. Sebbene lo studio della componente soggettiva sia stato a lungo trascurato dalla letteratura nazionale e internazionale, da più parti viene oggi ribadito che i benefici dei sistemi di performance management derivano dall'effettivo uso che se ne fa nei processi decisionali (Rebora 1999; Kroll 2015a; Cepiku 2018; Mussari 2020), e si evidenzia la necessità di progettare processi decisionali e gestionali *performance based* (Nisio et al. 2013). Lo studio della componente soggettiva mette dunque al centro la figura del dirigente, le sue caratteristiche, le sue percezioni e i suoi comportamenti. Nello sviluppo dei sistemi di performance management i dirigenti rivestono un

ruolo essenziale. Da una parte, svolgendo un ruolo attivo nella progettazione e nella misurazione, questi possono influenzare l'offerta di indicatori, dall'altra, quali soggetti il cui compito principale è prendere decisioni, richiedono informazioni chiare e tempestive a supporto dei propri processi decisionali (Valotti et al. 2012).

L'uso delle IP

La letteratura di public management propone varie categorizzazioni circa i differenti potenziali usi delle IP da parte dei manager pubblici. Van Dooren (2006) arriva a elencare più di quaranta scopi per cui le IP possono essere utilizzate a livello organizzativo. Alcuni studi hanno preso in considerazione l'utilizzo delle IP per: la pianificazione strategica; la gestione; la valutazione e il monitoraggio dei programmi e delle attività; l'identificazione di azioni di miglioramento; la rendicontazione, sia ad altri membri dell'organizzazione che all'insieme degli stakeholder esterni (Julnes e Holzer 2001; Wang 2002; Behn 2003; Melkers e Willoughby 2005; Folz et al. 2009; Tantardini e Kroll 2015; Cepiku 2017). Decisamente più sintetiche sono le classificazioni riportate da Van Dooren et al. (2010, p. 37), secondo cui *"the uses are grouped in three clusters of decisions: learning, steering & control, and account giving"*, Rebora (1999), che propone l'utilizzo in termini di responsabilità-affidabilità, miglioramento e progresso della conoscenza di base, Guarini (2000), che identifica un utilizzo interno e un utilizzo esterno delle IP, Potena et al. (2016), che distinguono tra uso razionale, legittimante e politico, e Moynihan e Lavertu (2012), che considerano un utilizzo attivo delle IP, finalizzato al decision making e al miglioramento della gestione, e un utilizzo passivo, volto al mero rispetto di procedure e regolamenti. Ne emerge un quadro complesso dal punto di vista delle categorizzazioni proposte. Ciò su cui la letteratura è concorde, invece, è che l'utilizzo delle IP da parte dei manager rientri nella sfera dei comportamenti intenzionali, e come tale è discrezionale e influenzato da caratteristiche dell'ambiente e del contesto organizzativo e da caratteristiche individuali (Moynihan & Pandey 2010; Van Dooren et al. 2010; Moynihan et al. 2012a, 2012b; Kroll 2014, 2015b; Kroll & Vogel 2014; Tantardini & Kroll 2015). Negli ultimi due decenni si è sviluppato un filone di letteratura sul management pubblico che mira a comprendere quali siano i fattori in grado di incentivare o scoraggiare tale comportamento. Pionieri in tale ambito sono stati Julnes e Holzer (2001). Successivamente, molti sono stati coloro che hanno studiato i fattori associati a un maggiore utilizzo delle IP da parte dei manager pubblici e molti sono stati i fattori indagati (per una panoramica dei principali si veda la Tabella 1). Questi possono essere distinti in fattori ambientali, fattori organizzativi e caratteristiche individuali (Kroll 2015). Le variabili relative al contesto organizzativo sono state quelle maggiormente considerate nei precedenti studi e quelle che più spesso hanno evidenziato un'influenza sull'utilizzo delle IP da parte dei

manager pubblici (Tantardini e Kroll 2015). Le caratteristiche individuali e le variabili relative al contesto ambientale sono state, invece, poco approfondite. Come si evince dalla Tabella 1, tuttavia, la precedente letteratura dimostra un legame tra le caratteristiche dell'ambiente e l'utilizzo delle IP, concentrandosi per lo più sull'influenza che esercitano gli stakeholder esterni sui comportamenti adottati dai dirigenti. Al contrario, nonostante la letteratura manageriale, sia sul settore privato che sul settore pubblico, riconosca che le caratteristiche individuali dei dirigenti influenzano il modo in cui questi affrontano le situazioni e prendono le decisioni (Anessi-Pessina e Sicilia 2020), l'impatto delle caratteristiche individuali dei dirigenti sul grado in cui questi utilizzano le IP nei processi decisionali è stato scarsamente approfondito.

Tabella 1 – *Principali determinanti dell'uso delle IP da parte dei manager pubblici*

<i>Fattori</i>	<i>Studi principali</i>
Ambientali	
- Coinvolgimento e pressioni degli stakeholder esterni	Julnes and Holzer (2001); Moynihan and Ingraham (2004); Ho (2006); Moynihan and Hawes (2012)
Organizzativi	
<i>Correlati al performance management</i>	
- Adozione, qualità e maturità dei sistemi di performance management	Julnes and Holzer (2001); Cavalluzzo and Ittner (2004); Ammons and Rivenbark (2008); Taylor (2009); Kroll and Vogel (2014)
- Disponibilità delle informazioni	Moynihan and Pandey (2010); Moynihan et al. (2012b)
- Coinvolgimento e pressioni degli stakeholder interni	Julnes and Holzer (2001); Kroll (2013, 2015a)
- Leadership commitment	Cavalluzzo and Ittner (2004); Moynihan and Ingraham (2004); Dull (2009); Moynihan and Lavertu (2012)
<i>Non correlati al performance management</i>	
- Dimensione organizzativa	Moynihan and Ingraham (2004); Van Dooren (2005); Taylor (2011); Moynihan, Pandey, and Wright (2012b)
- Orientamento all'obiettivo, chiarezza/ambiguità degli obiettivi	Julnes and Holzer (2001); Van Dooren (2005); Moynihan et al. (2012a, 2012b); Moynihan (2015)
- Discrezionalità	Moynihan and Pandey (2010); Moynihan and Lavertu (2012)
- Leadership trasformativa	Moynihan et al. (2012b); Kroll and Vogel (2014)
- Cultura organizzativa	Julnes and Holzer (2001); Taylor (2009); Folz et al. (2009); Moynihan and Pandey (2010); Moynihan et al. (2012b); Taylor (2011); Kroll (2013); Andersen and Moynihan (2016)

- segue -

<i>Fattori</i>	<i>Studi principali</i>
Individuali	
- Attitudine verso il performance management	Julnes and Holzer (2001); Ammons and Rivenbark (2008); Dull (2009); Folz et al. (2009); Taylor (2011); Kroll (2014, 2015)
- Public service motivation	Moynihan and Pandey (2010); Kroll (2014); Kroll and Vogel (2014)
- Educazione e formazione	Julnes and Holzer (2001); Cavalluzzo and Ittner (2004)

Lo studio vuole inserirsi in questo ambito di ricerca, andando a indagare se e come l'area geografica in cui l'organizzazione si trova e il genere dei dirigenti influenzano il loro grado di utilizzo delle IP.

Il primo aspetto analizzato è l'area geografica in cui è collocato il Comune. Nella storia d'Italia il divario tra il Nord e il Sud del Paese è stata questione ampiamente trattata (Daniele e Malanima 2011; Casse-se 2016). Tale divario, tutt'oggi presente (ISTAT 2020), si esplicita in differenze culturali, economiche e sociali che potrebbero riflettersi sui comportamenti posti in essere dai dirigenti tramite la diversa entità delle pressioni esercitate dagli stakeholder esterni. Bingham (1978) riporta che la letteratura economica e quella politica hanno ampiamente studiato come le caratteristiche demografiche e culturali di una comunità siano in grado di influenzare i processi decisionali all'interno degli enti locali. Annessi-Pessina et al. (2008), in uno studio sull'innovazione dei modelli contabili negli enti locali italiani, utilizzano l'area geografica come proxy delle caratteristiche culturali, sociali, politiche ed economiche. Ugualmente, studi precedenti sul tema della performance organizzativa condotti nel contesto italiano hanno considerato l'area geografica in quanto sintesi di un differente contesto culturale e socioeconomico sottostante (Putnam 1993; Ongaro e Valotti 2008; Giordano et al. 2009; Di Mascio e Natalini 2018; Monteduro e Allegrini 2020). Tuttavia, vi è una carenza di studi circa l'effetto del contesto socioeconomico, e più in particolare dell'area geografica, sul grado di utilizzo delle IP da parte dei dirigenti. I comportamenti e le pratiche manageriali che vengono posti in atto nelle organizzazioni pubbliche, però, non possono essere indagati senza tenere conto del contesto socioeconomico di riferimento (Marcuccio e Steccolini 2005). Studi precedenti considerano l'impatto di fattori socioeconomici sulle performance delle amministrazioni pubbliche (Putnam 1993; Giordano et al. 2009; Benito et al. 2010) e sulla rendicontazione all'esterno dei risultati della gestione in ottica di accountability (Smith, 2004; Marcuccio e Steccolini 2009; Alcaraz-Quiles et al. 2014; Monteduro 2017; Monteduro e Allegrini 2020). In un contesto in cui i cittadini sono maggiormente istruiti, sono presenti più attività economiche e il livello di servizi forniti è maggiore, c'è un maggior numero di stakeholder interessati all'andamento dell'amministrazione. Sarà, quindi, più probabile che

le amministrazioni implementino sistemi di gestione della performance e che le IP vengano utilizzate sia per migliorare l'andamento della gestione che in ottica di accountability. Questa argomentazione, da un lato, è basata sul presupposto della teoria della contingenza, secondo cui le organizzazioni tendono naturalmente verso l'implementazione delle soluzioni organizzative che vengono ritenute migliori in base al contesto in cui esse si trovano ad operare. Nel medio-lungo termine, quindi, le pressioni derivanti dall'ambiente esterno portano i dirigenti e le organizzazioni ad adottare comportamenti che rispondono alle esigenze degli stakeholder. Da un altro punto di vista, in un contesto in cui un gran numero di stakeholder sono interessati alle attività e ai risultati dell'amministrazione, i dirigenti potrebbero trovarsi maggiormente di fronte alla necessità di utilizzare le IP per giustificare e legittimare le decisioni e le azioni intraprese. Tutto ciò premesso, si avanza la seguente ipotesi:

H1: i dirigenti che lavorano nelle amministrazioni collocate nel Nord del Paese utilizzano maggiormente le IP

Il secondo aspetto considerato riguarda il genere dei dirigenti. Lo sviluppo del settore pubblico ha rappresentato un'opportunità senza eguali per l'inserimento delle donne nel mercato del lavoro (Bertone 2005), tanto che l'eterogeneità di genere caratterizza fortemente le amministrazioni pubbliche (Ruggerini 2003). Una vasta letteratura ha analizzato la relazione tra la presenza di donne in posizioni decisionali e la performance delle organizzazioni pubbliche. A questo proposito, la meta-analisi ad opera di Park (2020) trova una relazione positiva. Rimane a questo punto da chiedersi quali caratteristiche individuali, che in media distinguono uomini e donne, possano influenzare i comportamenti dei dirigenti pubblici, tanto da avere una rilevanza finanche per i risultati delle organizzazioni.

L'impatto delle differenze di genere dei dipendenti pubblici sulle loro attitudini e i loro comportamenti è recentemente stato studiato da vari autori (tra i più recenti si vedano: Nielsen 2015; Suzuki e Avellaneda 2018; Lapuente e Suzuki 2020). Perry (1997), Bright (2005), DeHart-Davis et al. (2006) e Camilleri (2007) provano che le donne mostrano una maggiore Public Service Motivation (PSM). Hamidullah et al. (2013), analizzando i valori che guidano i manager dei governi locali nel prendere decisioni, affermano che le donne pongono più attenzione all'efficienza e all'efficacia della gestione rispetto ai colleghi uomini. Lapuente e Suzuki (2020) mostrano che i dirigenti pubblici di sesso femminile sono maggiormente orientati ai risultati e al perseguimento di obiettivi socialmente rilevanti, più aperti alle nuove idee e ai cambiamenti, e meno propensi al rischio rispetto ai colleghi uomini. Allo stesso modo, Profeta (2021) riconosce che tra le principali caratteristiche individuali che differenziano le donne vi sono l'avversione al rischio e la maggiore apertura al cambiamento.

L'impatto del genere sul grado di utilizzo delle informazioni di per-

formance da parte dei manager pubblici è stato scarsamente analizzato nella letteratura precedente, per lo più come variabile di controllo (Taylor 2011; Moynihan et al. 2012a; Hammerschmid et al. 2013). Tuttavia, le caratteristiche precedentemente individuate, che differenziano le dirigenti donne rispetto ai colleghi uomini e che si riflettono sui comportamenti posti in essere all'interno dell'organizzazione, potrebbero influire anche sul grado di utilizzo delle IP, considerato un comportamento intenzionale. In una prospettiva demografica, infatti, le caratteristiche personali, tra cui il genere, influenzano le attitudini, i modelli di pensiero e i comportamenti più del contesto in cui i dirigenti si trovano ad operare. L'orientamento ai risultati e l'attenzione all'efficienza e all'efficacia della gestione, inoltre, sono stati tra i principi ispiratori dell'introduzione di sistemi di *performance management* nel settore pubblico. L'implementazione di sistemi multidimensionali di misurazione della performance permette di valutare i risultati raggiunti in base agli obiettivi prefissati e di avere a disposizione una serie di informazioni per basare le decisioni e per sostenere processi di miglioramento continuo e innovazione, al fine di rispondere efficacemente ai bisogni della collettività. In tale ottica, l'utilizzo delle IP nei processi decisionali potrebbe incontrare le attitudini delle dirigenti donne più di quanto avvenga con gli uomini. Tutto ciò premesso, si avanza la seguente ipotesi:

H2: le donne utilizzano maggiormente le IP rispetto ai colleghi uomini

3. Metodologia

Campione

Al fine di testare le ipotesi di ricerca è stata condotta un'indagine che ha coinvolto i dirigenti e i segretari generali di un campione di Comuni italiani¹.

Studi precedenti hanno mostrato che, nell'ambito dei Comuni italiani, l'implementazione di sistemi di *performance management* è influenzata dalla dimensione organizzativa (Montesinos et al. 2013; Angiola e Bianchi 2015; Grossi et al. 2016; Monteduro 2017; Allegrini e Monteduro 2018; Monteduro e Allegrini 2020). Se i Comuni di piccole dimensioni hanno meno familiarità con i sistemi di misurazione e gestione delle performance (Martin e Spano 2015; Monteduro 2017), i dirigenti dei Comuni di grandi dimensioni sono soggetti a maggiori pressioni da parte degli organi politici e, di conseguenza, sono meno inclini a focalizzarsi sull'utilizzo delle IP nei processi decisionali (Grossi et al. 2016). Tenendo in considerazione questi aspetti, e allo scopo di limitare la variabilità

¹ Secondo l'art. 97 del Testo Unico degli Enti Locali, nell'ambito dei comuni italiani i Segretari Generali hanno per lo più ruoli di assistenza e controllo e sovrintendono allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti, coordinandone l'attività, salvo qualora sia presente il direttore generale. Generalmente non hanno quindi compiti di amministrazione attiva. Per tale ragione è stato chiesto ai rispondenti se gli fossero state attribuite anche funzioni di dirigente non generale o dirigente di settore/servizio. Solo in tal caso le loro risposte al questionario sono state prese in considerazione.

all'interno del campione, si è deciso di circoscrivere l'analisi ai Comuni di medie dimensioni. Seguendo la letteratura nazionale e internazionale (Rivenbark e Kelly 2003 Folz et al. 2009), sono stati presi in considerazione quelli con popolazione compresa tra 25 '000 e 250 '000 abitanti, che al primo gennaio 2018 risultavano essere 384 (ISTAT). La popolazione di interesse dello studio è perciò formata dai direttori generali, dai segretari generali e dai dirigenti non generali di tali comuni.

Raccolta dati

La raccolta dei dati è avvenuta tramite la somministrazione di un questionario online, per un totale di 2.044 soggetti coinvolti. Dopo il primo invio, sono stati inviati due promemoria a coloro che non avevano ancora risposto all'indagine. Al termine del periodo utile, 242 soggetti avevano compilato tutte le domande relative all'utilizzo delle IP, per un tasso di risposta sui questionari completi pari all'11,8%. Il tasso di risposta è in linea con quelli presentati dalla precedente letteratura (Liguori et al. 2012; Ditillo et al. 2015; Belardinelli et al. 2018). Per verificare la presenza di potenziali distorsioni di non risposta, sono stati eseguiti dei test t: nel primo, gli intervistati che hanno risposto al questionario a seguito di uno dei due promemoria sono stati trattati come *proxy* dei non rispondenti; nel secondo, solamente gli intervistati che hanno risposto all'indagine a seguito del secondo promemoria sono stati trattati come *proxy* dei non rispondenti. Non si è trovata alcuna differenza statisticamente significativa tra le risposte.

Misure

La letteratura nazionale e internazionale afferma che la performance organizzativa ha una natura multidimensionale, come già discusso nel Paragrafo 2. Tale natura multidimensionale viene riconosciuta anche dalla normativa italiana in tema di *performance management*. In Italia, l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di predisporre e utilizzare sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa è stato introdotto dal D.Lgs 150/2009. Lo stesso decreto, all'articolo 13, ha istituito la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni (CIVIT). La commissione, tra gli altri, aveva il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere l'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione delle singole amministrazioni (Hinna 2010). A tale scopo, successivamente all'entrata in vigore del decreto, la CIVIT ha emanato una serie di delibere atte a definire i modelli di riferimento dei sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa. Dalla lettura delle delibere 1/2012 e 89/2012 risulta evidente il riferimento alla natura multidimensionale della performance e dei modelli di misurazione.

Prendendo, quindi, spunto dalla letteratura e dalla normativa italiana in tema di *performance management*, nell'indagine sono stati presi

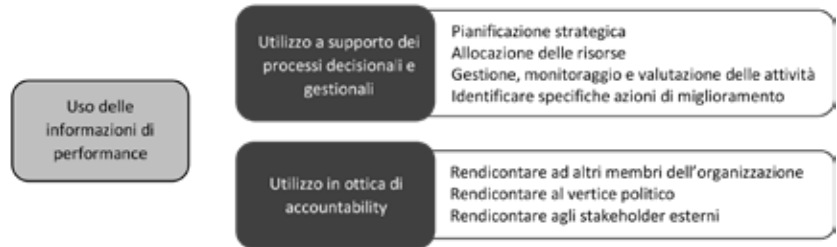
in considerazione indicatori di *output*, di efficienza, di *outcome*, di qualità dei servizi erogati, di soddisfazione degli utenti dei servizi/cittadini.

In una prima parte del questionario è stato chiesto ai rispondenti di valutare, su una scala da uno a cinque, con che frequenza le tipologie di indicatori menzionate fossero adottate nella loro amministrazione per misurare la performance organizzativa. La raccolta di tali dati permette di avere una misura delle informazioni a disposizione dei rispondenti e di valutare il grado di utilizzo delle IP tenendo in considerazione anche la loro disponibilità. Questa, infatti, è una condizione necessaria, seppur non sufficiente, affinché le IP possano essere utilizzate nei processi decisionali.

Una seconda batteria di domande era, invece, finalizzata a indagare il grado di utilizzo delle IP da parte dei rispondenti. Come dibattuto nel paragrafo 2, il concetto di utilizzo delle IP non è univoco. Al contrario, si evidenzia l'esistenza di una pluralità di usi e di scopi per cui le IP possono essere impiegate (Potena et al. 2016). Al fine di giungere a una misurazione, si è reso necessario specificare una definizione operativa di tale concetto. Seguendo Corbetta (2014), tale operazione è stata eseguita attraverso 4 fasi: 1) l'articolazione del concetto in dimensioni; 2) la scelta degli indicatori; 3) la loro operativizzazione; 4) la formazione dell'indice.

La prime due fasi hanno comportato la necessità di un approfondimento circa le diverse componenti del concetto in analisi. Guardando ai differenti utilizzi delle IP riportati dalla letteratura precedente, già discussi nel Paragrafo 2, e prendendo riferimento soprattutto gli studi che hanno indagato il grado di utilizzo delle IP da parte dei manager pubblici (Julnes e Holzer 2001; Folz et al. 2009), abbiamo identificato due principali dimensioni in cui scomporre il concetto: 1) utilizzo delle IP a supporto dei processi decisionali e gestionali; 2) utilizzo delle IP in ottica di *accountability*. La stessa letteratura è stata poi presa a riferimento per l'identificazione di una serie di indicatori idonei a misurare ciascuna delle dimensioni di analisi. Nel dettaglio, come mostrato nella Figura 1, la dimensione di *utilizzo delle IP a supporto dei processi decisionali e gestionali* è stata declinata nei seguenti indicatori: utilizzo delle IP per la *pianificazione strategica*; utilizzo delle IP nel processo di *allocazione delle risorse*; utilizzo delle IP per la *gestione, il monitoraggio e la valutazione delle attività*; utilizzo delle IP per l'*identificazione di specifiche azioni di miglioramento*. La dimensione di *utilizzo delle IP in ottica di accountability* è stata, invece, esplicitata attraverso la rendicontazione ad *altri membri dell'organizzazione*; la rendicontazione al *vertice politico* e la rendicontazione agli *stakeholder esterni*.

Figura 1 – Sintesi delle dimensioni e degli indicatori



In una terza fase si è proceduto all'operativizzazione degli indicatori, cioè alla loro trasformazione in variabili. Come unità di misura è stata presa in considerazione la frequenza di utilizzo di ciascuna delle differenti tipologie di IP nello svolgimento delle varie attività identificate nella fase precedente. L'operativizzazione degli indicatori si è quindi concretizzata mediante la predisposizione di varie domande, ciascuna riferita a un differente aspetto della performance organizzativa (*output*, efficienza, *outcome*, qualità dei servizi erogati dall'ente e soddisfazione degli utenti dei servizi/cittadini) e formata da una pluralità di items. Per un maggior dettaglio si veda la Tabella A1 in Appendice. La metodologia utilizzata è stata quella della scala Likert a 5 alternative.

La quarta fase ha visto la costruzione di un indice sintetico unidimensionale volto a rappresentare il concetto di interesse, cioè l'utilizzo delle IP da parte dei manager pubblici. Tale indice è stato costruito come media delle variabili riferite agli indicatori precedentemente definiti. La scelta di costruire un indice unidimensionale è supportata dalla letteratura precedente (Julnes e Holzer 2001; Melkers e Willoughby 2005; Bourdeaux e Chikoto 2008; Dull 2009; Kroll e Moynihan 2015). Nonostante ciò, al fine di controllare la reale unidimensionalità della scala, è stata utilizzata la tecnica dell'analisi fattoriale. Inoltre, la coerenza interna complessiva degli items, misurata dall'alfa di Cronbach, è pari a 0,97.

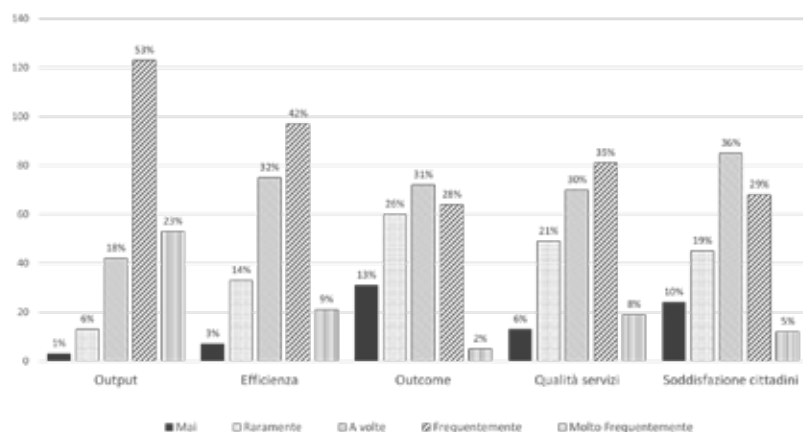
La variabile *Area geografica* è stata costruita come variabile politomica, prendendo in considerazione le tre macroaree Nord, Centro e Sud.

4. Analisi e presentazione dei risultati

Analisi descrittiva dei risultati dell'indagine

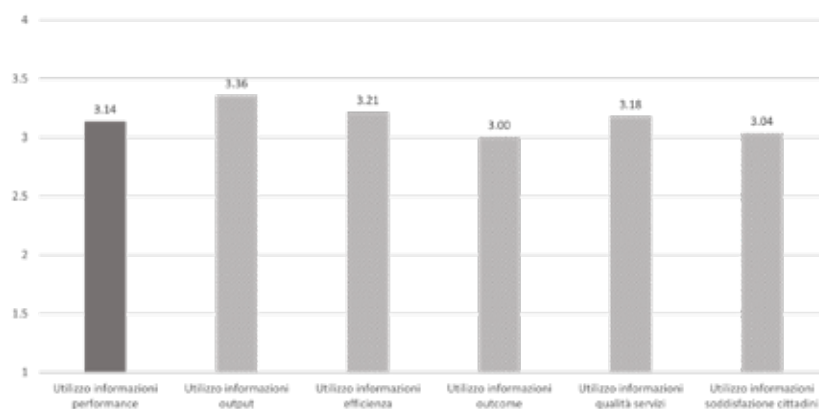
La valutazione e la discussione circa l'utilizzo delle IP da parte dei manager pubblici non possono prescindere da una preliminare analisi relativa alla disponibilità di tali informazioni all'interno dell'ente. La Figura 2 mostra la frequenza con cui le amministrazioni di appartenenza dei rispondenti adottano le differenti tipologie di indicatori nel misurare la performance organizzativa. Gli indicatori di *output* e di efficienza risultano quelli più frequentemente utilizzati, mentre gli indicatori di *outcome* sono quelli utilizzati con meno frequenza.

Figura 2 – Frequenza di adozione delle diverse tipologie di indicatori nella misurazione della performance organizzativa



L'utilizzo delle IP da parte dei dirigenti comunali appare, nel complesso, piuttosto scarso. La Figura 3 mostra che la frequenza media dichiarata di utilizzo di tali informazioni da parte dei dirigenti assume un punteggio di 3,14 su 5. Le informazioni relative agli *output* sono quelle maggiormente utilizzate, seguite da aspetti legati all'efficienza. Le informazioni relative agli *outcome* risultano, ancora una volta, penalizzate. Si noti che nel determinare la frequenza di utilizzo delle varie informazioni, rappresentata nella Figura 3, sono state escluse le risposte di coloro che nella precedente domanda dichiaravano una non adozione dei rispettivi indicatori nella misurazione della performance da parte dell'amministrazione di appartenenza.

Figura 3 – Frequenza di utilizzo delle informazioni di performance organizzativa da parte degli intervistati



I dati riportati nelle precedenti figure sono in linea con quanto affermato da larga parte della letteratura precedente, secondo cui gli output sono di facile misurazione, mentre gli outcome sono difficilmente valutabili e pongono problemi di misurazione. Inoltre, le informazioni che possono essere desunte dagli indicatori di outcome risultano difficili da utilizzare nei processi decisionali, essendo le relazioni causa-effetto difficilmente valutabili a causa di fattori ambientali esterni che possono costituire causa di disturbo (Calciolari 2009; Rota et al. 2012; Politi 2018). Il maggior ricorso a indicatori di output e di efficienza, se da una parte deriva da una maggior facilità di valutazione e utilizzo nei processi decisionali, dall'altra è più vicino all'approccio process-oriented tipico del modello burocratico (Borgonovi 2000). Relativamente agli indicatori di outcome, Bianchi e Rivenbarck (2013), affermano che l'adozione di opportuni indicatori di outcome è tutt'altro che immediata nelle amministrazioni territoriali. Sulla stessa linea, Monteduro (2017), in uno studio sulla rendicontazione delle informazioni di performance da parte delle pubbliche amministrazioni italiane, trova che solo il 21% delle amministrazioni oggetto di indagine riporta indicatori di outcome e che tra i comuni si registra la percentuale minore. Analizzando i nostri dati si evince che le informazioni relative agli output e all'efficienza sono quelle maggiormente utilizzate e che i corrispondenti indicatori sono quelli più utilizzati per la misurazione della performance organizzativa. Gli outcome, invece, risultano scarsamente utilizzati in entrambi i casi. Adottando un approccio secondo cui la domanda di informazioni ne influenza l'offerta (Van Dooren 2006; Valotti et al. 2012), potremmo affermare che il maggiore utilizzo delle informazioni relative agli output e all'efficienza da parte dei dirigenti genera una domanda di tali informazioni, cui viene data risposta attraverso un incremento dei corrispondenti indicatori nei sistemi di misurazione. Allo stesso modo, un difficoltoso e scarso utilizzo delle informazioni relative agli outcome non porta alla creazione di una domanda aggiuntiva rispetto a quanto già previsto dai sistemi di misurazione.

Test delle ipotesi di ricerca

Al fine di testare la prima ipotesi di ricerca, con lo scopo di confrontare l'utilizzo medio delle IP tra i dirigenti dei comuni appartenenti ai tre gruppi in esame (Nord, Centro, Sud), ci si è serviti dell'ANOVA a una via. Tale metodo va a testare l'ipotesi nulla (H_0) che le medie tra tre o più gruppi nella popolazione siano uguali, contro l'ipotesi alternativa (H_1) secondo cui almeno una delle medie sarebbe diversa. La Tabella 2 presenta i risultati del test e non dà evidenza di una differenza statisticamente significativa nel grado medio di utilizzo delle IP tra i dirigenti che operano nelle diverse aree geografiche. La nostra ipotesi H1 non trova, quindi, supporto nei dati.

Tabella 2 – Risultati ANOVA a una via per differenti aree geografiche

	SS	df	MS	F	Prob>F
Between groups	1,584	2	0,792	2,13	0,121
Within groups	86,299	232	0,372		
Total	87,883	234	0,376		

Al fine di testare la seconda ipotesi di ricerca, con lo scopo di indagare la relazione tra l'utilizzo medio delle IP e il genere del rispondente, è stato utilizzato un test t di Student per campioni indipendenti, che permette di determinare se c'è una differenza statisticamente significativa tra le medie di due gruppi tra loro indipendenti. Il test t di Student testa l'ipotesi nulla (H_0) che le medie dei due gruppi siano uguali tra di loro, contro l'ipotesi alternativa (H_1) che le medie dei due gruppi nella popolazione siano diverse tra loro. La Tabella 3 mostra i risultati del test. Il p-value $p < 0,01$ porta a rifiutare l'ipotesi nulla che non vi sia differenza tra le medie dei due gruppi e ad accettare l'ipotesi alternativa che vi sia una differenza statisticamente significativa tra le medie dei due gruppi. I risultati del test conducono ad affermare che vi è una relazione tra utilizzo delle IP e genere del rispondente e che, in media, le dirigenti donne presentano un grado di utilizzo delle IP maggiore rispetto ai loro colleghi uomini. La nostra ipotesi H2 trova, quindi, supporto nei dati.

Tabella 3 – Risultati test t di Student per genere del rispondente^a

Ho: diff=0	Ha: diff<0	Ha: diff≠0	Ha: diff>0
diff = (utilizzo medio informazioni di performance uomini) - (utilizzo medio informazioni di performance donne)	p=0,004	p=0,007	p=0,996

^a si assume uguale varianza

L'ANOVA a una via e il test t di Student sono parte dei metodi di statistica parametrica e richiedono, quali assunzioni di base, che le misure della variabile dipendente di ciascun gruppo siano indipendenti tra loro e indipendenti dall'altro gruppo, che la variabile dipendente sia normalmente distribuita e che le varianze dei vari gruppi analizzati siano omogenee. La soddisfazione della prima assunzione deriva dalla modalità di raccolta dei dati. Al fine di verificare che la variabile "uso delle IP" seguisse una distribuzione normale, si è proceduto effettuando i test di Shapiro-Wilk e Shapiro-Francia per la normalità. Entrambi i test hanno confermato che non è possibile rifiutare l'ipotesi nulla che la variabile in esame sia normalmente distribuita. Da ultimo, al fine di verificare che fosse rispettata l'assunzione

di omogeneità delle varianze, sono stati condotti i test di Bartlett e Levene. Entrambi i test hanno confermato che non è possibile rifiutare l'ipotesi nulla che la varianza tra i gruppi sia omogenea. Dal momento che le assunzioni di base erano soddisfatte, si è optato per l'utilizzo di test parametrici. Al fine di verificare la robustezza delle analisi effettuate, i test sono stati condotti anche con tecniche non parametriche, nello specifico sono stati utilizzati il test di Kruskal-Wallis come alternativa non parametrica del test ANOVA e il test di Mann-Whitney come alternativa al test t di Student. I risultati, che non vengono qui riportati per ragioni di brevità, confermano quanto ottenuto con l'utilizzo dei test parametrici.

5. Discussione e conclusioni

Lo studio, attraverso un'analisi empirica condotta sui dirigenti dei Comuni italiani con popolazione compresa tra 25 '000 e 250 '000 abitanti, ha indagato la relazione tra il grado di utilizzo delle IP da parte dei dirigenti pubblici, l'area geografica in cui è collocata l'amministrazione e il genere dei dirigenti.

I risultati mostrano che l'area geografica non sembra influire sul grado di utilizzo delle IP. Le tre macroaree Nord, Centro e Sud sono caratterizzate da un contesto culturale, economico e sociale differente. Secondo la nostra ipotesi, tali differenze si riflettono sull'entità delle pressioni esercitate dagli stakeholder esterni e, di conseguenza, potrebbero influire sulle attitudini e sui comportamenti dei dirigenti, quali il grado di utilizzo di IP. In un contesto in cui i cittadini sono maggiormente istruiti, sono presenti più attività economiche e il livello di servizi forniti è maggiore, c'è un maggior numero di stakeholder interessati all'andamento dell'amministrazione. In queste aree, che in Italia sono rappresentate dalle regioni del Nord, ci si aspetterebbe una maggiore attenzione all'implementazione di sistemi di gestione della performance da parte delle amministrazioni e un maggior grado di utilizzo delle IP da parte dei dirigenti. I dati non sembrano supportare la nostra ipotesi, tuttavia, bisogna essere cauti nell'interpretazione di tale risultato. Il fatto che la differenziazione territoriale non risulti significativa nello spiegare il grado di utilizzo delle IP non può condurci ad affermare che differenze culturali, sociali ed economiche non siano rilevanti nello spiegare tale comportamento. Tale variabile, infatti, può essere utilizzata come proxy per differenze di carattere macro, e non anche per differenze più sottili, che possono presentarsi anche all'interno della stessa area territoriale. In tale senso, quindi, se l'area geografica non influisce sull'utilizzo delle IP, studi futuri dovrebbero approfondire l'impatto di fattori culturali, economici e sociali di dettaglio. Inoltre, bisogna tenere in considerazione che, anche quando gli stakeholder esterni sono interessati all'andamento dell'amministrazione, questi potrebbero non riuscire a esercitare una pressione tale da influenzare i processi decisionali interni. Diverso è il caso in cui gli stakeholder vengono direttamente coinvolti dall'amministrazione nei processi decisiona-

li, di produzione e di valutazione secondo logiche di *stakeholder management*. A tal proposito sarebbe di sicuro interesse approfondire la relazione tra le pratiche di *stakeholder management* messe in atto dalle amministrazioni e l'utilizzo delle IP nei processi decisionali. Da ultimo, c'è da chiedersi se le caratteristiche e le attitudini personali dei singoli dirigenti non siano una leva comportamentale più rilevante delle pressioni esterne, e, quindi, se il contesto sociale, economico e culturale di provenienza, come già affermava Cassese (1999), non influenzi i comportamenti dei dirigenti più di quello dell'ambiente in cui si trovano a svolgere il proprio servizio. Tale ipotesi, in linea con la prospettiva demografica, meriterebbe ulteriore approfondimento negli studi futuri.

Considerando il genere dei dirigenti, le analisi mostrano che le donne utilizzano maggiormente le IP rispetto ai colleghi uomini. Tale risultato può essere spiegato utilizzando una prospettiva demografica, secondo cui le caratteristiche personali vengono ritenute fondamentali nel determinare le attitudini e i comportamenti dei manager (Christensen e Laegreid 2009; Lapuente e Suzuki 2020), ed è in linea con quella parte di letteratura che, studiando l'impatto delle differenze di genere dei dipendenti pubblici sulle loro attitudini e i loro comportamenti, afferma che le donne sono maggiormente orientate ai risultati e al perseguimento di obiettivi socialmente rilevanti, meno propense al rischio, più attente alla trasparenza, all'efficienza e all'efficacia della gestione e mostrano una maggiore Public Service Motivation. Il nostro studio sembra, quindi, confermare che le differenze di genere sono rilevanti nel determinare il comportamento dei manager pubblici. Come già discusso nella parte introduttiva, in Italia l'introduzione di logiche di performance management è avvenuta su spinta normativa. Tale pratica assai comune, che si fonda sulla convinzione che l'introduzione di obblighi di legge porterà i destinatari del provvedimento a modificare il loro comportamento, rischia invece di incentivare esclusivamente gli adempimenti formali. Proprio perché, come afferma Borgonovi (1999), le vere riforme non consistono nel cambiare le regole o i poteri, ma nel cambiare i comportamenti, è importante individuare quei fattori che possano costituire delle leve di cambiamento del comportamento individuale e organizzativo.

In questo contesto l'eterogeneità di genere in posizioni manageriali può costituire un'importante risorsa per le amministrazioni, in quanto la varietà di attitudini e di valori che questa porta con sé può sfociare in un miglioramento dei sistemi di misurazione e controllo, e in un maggiore utilizzo delle IP. Da una parte, infatti, il maggior utilizzo delle IP da parte dei manager donna genera una maggiore domanda di informazioni tempestive, chiare e attendibili, cui può essere data risposta solamente attraverso un miglioramento dei sistemi di misurazione e controllo. Riconoscendo, inoltre, che i manager sono agenti del cambiamento (Borgonovi 1999), qualora un maggior numero di questi utilizzi le IP nei processi decisionali, è più probabile che all'interno dell'amministrazione possa diffondersi tale pratica virtuosa e che gli approcci orientati al mero adem-

pimento formale delle prescrizioni di legge possano lasciar spazio a un reale cambiamento dei modelli comportamentali.

Tra gli studiosi di management pubblico vi è un dibattito aperto su quali siano i fattori maggiormente in grado di influenzare i comportamenti degli impiegati o dei manager, se questi siano per lo più il risultato delle caratteristiche dell'ambiente organizzativo e istituzionale o di fattori individuali (Nielsen 2015). L'analisi condotta, pur non considerando elementi sufficienti per tentare di dare una risposta a tale quesito, dimostra che le caratteristiche personali, nel caso specifico il genere, sono significative nel determinare i comportamenti dei manager. Riferendoci più nello specifico alla letteratura sul performance management e sui fattori che influenzano l'utilizzo delle IP da parte dei manager pubblici, il contributo dello studio è quello di aver considerato variabili finora trascurate, sia analizzando l'eventuale impatto sul grado di utilizzo delle IP all'interno delle amministrazioni comunali, sia fornendo una spiegazione del perché, dal punto di vista teorico, potrebbero influenzare tale comportamento da parte dei manager pubblici. I risultati dello studio, inoltre, contribuiscono a espandere la conoscenza riguardo l'effetto delle differenze di genere nel management pubblico, ambito di ricerca che è stato finora scarsamente trattato dalla letteratura italiana. I risultati dell'analisi suggeriscono sia l'importanza di approfondire il ruolo che il genere dei dirigenti può avere sul grado di utilizzo delle IP, anche in altri contesti geografici e in altre tipologie di ente pubblico, sia la rilevanza di indagare maggiormente l'effetto delle differenze di genere sui comportamenti dei manager pubblici nel contesto italiano. Da ultimo, volendo adottare una prospettiva demografica, è auspicabile che gli studi futuri indaghino maggiormente l'impatto delle caratteristiche personali sull'uso delle IP. Una maggiore conoscenza in tale ambito potrebbe aiutare a identificare nuove leve da utilizzare per accrescere il grado di utilizzo delle IP nel settore pubblico.

Appendice

Tabella A1 – Domande e items utilizzati nel questionario

<i>Variable</i>	<i>Domande e items</i>
Adozione misure di performance (adattata da Julnes e Holzer 2001)	Con quale frequenza le diverse tipologie di indicatori che seguono vengono adottate dall'ente per misurare la performance organizzativa? 1. Output 2. Efficienza 3. Outcome 4. Qualità del servizio offerto 5. Soddisfazione dei cittadini o degli utenti dei servizi erogati (1 = mai, 5 = molto frequentemente; α di Cronbach 0.72)

- segue -

Variable	Domande e items
Utilizzo informazioni di performance (adattata da Julnes and Holzer 2001)	Indichi con quale frequenza lei utilizza le informazioni fornite dagli indicatori di (output/efficienza/outcome/qualità dei servizi erogati/soddisfazione degli utenti dei servizi/cittadini)* per le seguenti attività: 1. Pianificazione strategica 2. Allocazione delle risorse 3. Gestione, monitoraggio e valutazione delle attività 4. Identificare specifiche azioni di miglioramento 5. Rendicontare ad altri membri dell'organizzazione 6. Rendicontare al vertice politico 7. Rendicontare agli stakeholder esterni (1 = mai, 5 = molto frequentemente; α di Cronbach 0.97) * La domanda è stata ripetuta cinque volte, una volta per ciascun tipo di indicatore di performance.

Bibliografia

- ALCARAZ-QUILES F.J., NAVARRO-GALERA A., ORTIZ-RODRÍGUEZ D. (2014), "Factors influencing the transparency of sustainability information in regional governments: an empirical study", *Journal of Cleaner Production*, 82, pp. 179-191.
- ALLEGRI V., MONTEDURO F. (2018), "The role of uncertainty in performance information disclosure", *International Journal of Public Sector Management*, 31(5), pp. 583-598.
- ANGIOLA N., BIANCHI P. (2015), "Public managers' skills development for effective performance management: Empirical evidence from Italian local governments", *Public Management Review*, 17(4), pp. 517-542.
- ANESSI-PESSINA E., NASI G., STECCOLINI I. (2008), "Accounting reforms: determinants of local governments' choices". *Financial Accountability & Management*, 24(3), pp. 321-342.
- ANESSI-PESSINA E., SICILIA M. (2020), "Do Top Managers' Individual Characteristics Affect Accounting Manipulation in the Public Sector?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(3), pp. 465-484.
- BEHN R. D. (2003), "Why measure performance? Different purposes require different measures", *Public Administration Review*, 63(5), pp. 586-606.
- BELARDINELLI P., BELLÉ N., SICILIA M., STECCOLINI I. (2018), "Framing Effects under Different Uses of Performance Information: An Experimental Study on Public Managers", *Public Administration Review*, 78(6), pp. 841-851.
- BENITO B., BASTIDA F., GARCÍA J.A. (2010), "Explaining differences in efficiency: an application to Spanish municipalities", *Applied economics*, 42(4), pp. 515-528.
- BERTONE C. (2005), "Profili di genere a tempo determinato: una ricerca sugli enti locali". *Sociologia del lavoro*, 97, pp. 161-174.
- BIANCHI C., RIVENBARK W.C. (2013), "Alla ricerca dei fattori rilevanti nell'adozione dei sistemi di gestione della performance nelle amministrazioni pubbliche territoriali. L'analisi di due casi di studio", *Azienda Pubblica*, 26(1), pp. 35-59.

- BINGHAM R.D. (1978), "Innovation, bureaucracy, and public policy: a study of innovation adoption by local government". *Western Political Quarterly*, 31(2), pp. 178-205.
- BORGONOV E. (2000), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano: Egea.
- BOUCKAERT G., HALLIGAN J. (2008), *Managing performance*, Routledge.
- BOUCKAERT G., VAN DOOREN W. (2009), "Performance measurement and management in public sector organizations", in BOVAIRD T., LÖFFLER E. (a cura di), *Public Management and Governance*, Taylor & Francis.
- BOURDEAUX C., CHIKOTO G. (2008), "Legislative influences on performance management reform", *Public Administration Review*, 68(2), pp. 253-265.
- BOVAIRD T. (1996), "The political Economy of Performance Measurement", in HALCHMI A., BOUCKAERT G. (a cura di), *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector: Toward Service, Effort and Accomplishment Reporting*, Quorum Books.
- BRIGHT L. (2005), "Public employees with high levels of public service motivation: Who are they, where are they, and what do they want?", *Review of public personnel administration*, 25(2), pp. 138-154.
- CALCIOLARI S. (2009), "Gestione della pubblica amministrazione basata sui risultati: criticità, strumenti e prospettive", *Azienda Pubblica*, 22(4), pp. 645-664.
- CAMILLERI E. (2007), "Antecedents affecting public service motivation", *Personnel Review*, 36(3), pp. 356-377.
- CAPANO G. (2003), "Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform During the 1990s", *Public Administration*, 81(4), pp. 781-801.
- CAPERCHIONE E., (1999), "Caratteri di uniformità nelle riforme dei sistemi di contabilità pubblica di alcuni paesi europei ed extra - europei.", *Azienda Pubblica*, 12(5), pp. 559-581.
- CASSESE S. (2016), *Lezioni sul meridionalismo. Nord e Sud nella storia d'Italia*. Bologna: Il Mulino.
- CEPIKU D. (2005), "Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della PA?", *Azienda Pubblica*, 18(1), pp. 84-110.
- CEPIKU D. (2017), "Performance management in public administrations", in KLASSEN T.R., CEPIKU D., LAH T.J., (a cura di), *Handbook of global public policy and administration*, Routledge.
- CEPIKU D. (2018), *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, Milano: Egea.
- CEPIKU D., HINNA A., SCAROZZA D., SAVIGNON A.B. (2017), "Performance information use in public administration: an exploratory study of determinants and effects", *Journal of Management & Governance*, 21(4), pp. 963-991.

- CHRISTENSEN T., LÆGREID P. (2009), "Living in the past? Change and continuity in the Norwegian central civil service", *Public administration review*, 69(5), pp. 951-961.
- CORBETTA P. (2014), *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Bologna: Il Mulino.
- DEHART-DAVIS L., MARLOWE J., PANDEY S.K. (2006), "Gender dimensions of public service motivation", *Public administration review*, 66(6), pp. 873-887.
- DANIELE V., MALANIMA P. (2011). *Il divario Nord-Sud in Italia, 1861-2011*. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.
- DI MASCIO F., NATALINI A. (2018), *Oltre il New Public Management*, Roma: Carocci.
- DITILLO A., LIGUORI M., SICILIA M., STECCOLINI I. (2015), "Control Patterns in Contracting-out Relationships: It Matters What You Do, Not Who You Are", *Public Administration*, 93(1), pp. 212-229.
- DULL M. (2009), "Results-model reform leadership: Questions of credible commitment", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), pp. 255-284.
- ELTRUDIS D., MONFARDINI P. (2019), "La performance organizzativa in Italia: un'analisi critica" *Azienda Pubblica*, 32(2), pp. 157-169.
- FOLZ D.H., ABDELRAZEK R., CHUNG Y. (2009), "The adoption, use, and impacts of performance measures in medium-size cities: Progress toward performance management", *Public Performance & Management Review*, 33(1), pp. 63-87.
- GHERARDI, S., Lippi A. (a cura di) (2000), *Tradurre le Riforme in Pratica*. Milano: Cortina.
- GIOLITI R., PADOVANI E., VALOTTI G., TESTA P. (2006), "L'utilizzo delle misure delle performance per il miglioramento organizzativo", in DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Misurare per decidere*, Soveria Mannelli: Rubbettino Editore, pp. 155-202.
- GIORDANO R., TOMMASINO P., CASIRAGHI M. (____), "Le determinanti dell'efficienza del settore pubblico: il ruolo della cultura e delle istituzioni", in BANCA D'ITALIA, *Mezzogiorno e politiche regionali*, 2, pp. 253-278.
- GROSSI G., REICHARD C., RUGGIERO P. (2016), "Appropriateness and use of performance information in the budgeting process: Some experiences from German and Italian municipalities", *Public Performance & Management Review*, 39(3), pp. 581-606.
- GUARINI E. (2000), "Ruolo dell'ente locale e accountability: l'impatto sui sistemi di misurazione e controllo", *Azienda Pubblica*, 13(6), pp. 715-36.
- GUARINI E., BISIO L., GIORDANO F. (2006), "La misurazione delle performance per migliorare la programmazione operativa e l'erogazione dei servizi". In DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Misurare per decidere*, Soveria Mannelli: Rubbettino Editore, pp. 121-145.

- HAMIDULLAH M.F., RICCUCCI N.M., PANDEY S.K. (2015), "Women in city hall: Gender dimensions of managerial values", *The American Review of Public Administration*, 45(3), pp. 247-262.
- Hinna L. (2010), *Glossario della riforma della pubblica amministrazione*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli.
- HOOD C. (1991), "A public management for all seasons?" *Public administration*, 69(1), pp. 3-19.
- HOOD C. (1995), "The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme", *Accounting, organizations and society*, 20(2-3), pp. 93-109.
- HOOD C. (2007), "Public service management by numbers: Why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles?", *Public Money and Management*, 27(2), pp. 95-102.
- JULNES P.D.L., HOLZER M. (2001), "Promoting the utilization of performance measures in public organizations: An empirical study of factors affecting adoption and implementation", *Public administration review*, 61(6), pp. 693-708.
- KICKERT W.J. (1997), "Public governance in The Netherlands: an alternative to Anglo-American managerialism", *Public administration*, 75(4), pp. 731-752.
- KROLL A. (2014), "Why Performance Information Use Varies Among Public Managers: Testing Manager-Related Explanations", *International Public Management Journal* 17(2), pp. 174-201.
- KROLL A. (2015a), "Drivers of performance information use: Systematic literature review and directions for future research", *Public Performance & Management Review*, 38(3), pp. 459-486.
- KROLL A. (2015b), "Explaining the Use of Performance Information by Public Managers: A Planned-Behavior Approach", *The American Review of Public Administration* 45(2), pp. 201-215.
- KROLL A., MOYNIHAN D.P. (2015), "Does training matter? Evidence from performance management reforms", *Public Administration Review*, 75(3), pp. 411-420.
- KROLL A., VOGEL D. (2014), "The PSM-leadership fit: A model of performance information use", *Public Administration*, 92(4), pp. 974-991.
- LAPUENTE V., SUZUKI K. (2020), "The prudent entrepreneurs: women and public sector innovation", *Journal of European Public Policy*, pp. 1-27.
- LIGUORI M., SICILIA M., STECCOLINI I. (2012), "Some like it non-financial... Politicians' and managers' views on the importance of performance information", *Public Management Review*, 14(7), pp. 903-922.
- MARCUCCIO M., STECCOLINI I. (2009), "Patterns of voluntary extended performance reporting in Italian local authorities", *International Journal of Public Sector Management*, 22(2), pp. 146-167.
- MARTIN J., SPANO A. (2015), "From performance management to strategic local government leadership: lessons from different cultural settings", *Public Money & Management*, 35(4), pp. 303-310.

- MELKERS J., WILLOUGHBY K. (2005), "Models of performance-measurement use in local governments: Understanding budgeting, communication, and lasting effects" *Public Administration Review*, 65(2), pp. 180-190.
- MENEGUZZO M. (1995a), "New public management e modelli innovativi di programmazione e controllo interistituzionale della spesa pubblica", in BORGONOV E., *Il controllo della spesa pubblica: aspetti istituzionali di politica economica e di sistemi contabili*, Milano: Egea.
- MENEGUZZO M. (1995b), "Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sulla amministrazione pubblica", *Azienda Pubblica*, 8(3).
- MENEGUZZO M. (1997), "Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. l'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale", *Azienda Pubblica*, 10(6).
- MENEGUZZO M. (2005), "La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche", in HINNA L., MENEGUZZO M., MUSSARI R., DECASTRI M., *Economia delle aziende pubbliche*, Milano: McGraw-Hill.
- MONTEDURO F. (2017), "The adoption of outcome-related performance indicators in external reporting: An empirical study", *International Journal of Public Administration*, 40(10), pp. 860-874.
- MONTEDURO F., ALLEGRI V. (2020), "How outsourcing affects the e-disclosure of performance information by local governments", *Government Information Quarterly*, 37(1).
- MONTESINOS V., BRUSCA I., ROSSI F.M., AVERSANO N. (2013), "The usefulness of performance reporting in local government: comparing Italy and Spain", *Public Money & Management*, 33(3), pp. 171-176.
- MOYNIHAN D.P., LAVERTU S. (2012), "Does involvement in performance management routines encourage performance information use? Evaluating GPRA and PART". *Public Administration Review*, 72(4), pp. 592-602.
- MOYNIHAN D.P., PANDEY S.K. (2010), "The big question for performance management: Why do managers use performance information?", *Journal of public administration research and theory*, 20(4), pp. 849-866.
- MOYNIHAN D.P., PANDEY S.K., WRIGHT B.E. (2012a), "Setting the table: How transformational leadership fosters performance information use", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), pp. 143-164.
- MOYNIHAN, D.P., PANDEY, S.K., WRIGHT, B.E. (2012b), "Prosocial values and performance management theory: Linking perceived social impact and performance information use" *Governance*, 25(3), pp. 463-483.
- MUSSARI R. (1994), *Il management delle aziende pubbliche – profili teorici*, Padova: Cedam.
- MUSSARI R. (2001), *Manuale operativo per il controllo di gestione*, Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.
- MUSSARI R. (2020), "Editoriale", *Azienda Pubblica*, 33(3), pp. 219-224.

- NIELSEN V.L. (2015), "Personal attributes and institutions: Gender and the behavior of public employees. Why gender matters to not only "Gendered Policy Areas"", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), pp. 1005-1029.
- NISIO A., DE CAROLIS R., LOSURDO S. (2013), "L'introduzione del Performance Measurement, Management and Improvement: l'esperienza di alcune amministrazioni locali italiane", *Azienda Pubblica*, 26(2), pp. 221-246.
- NISIO A., DE CAROLIS R., LOSURDO S. (2014), "Use of performance information in Italian municipalities: some empirical evidences", *Administrative Management Public*, (22)6.
- ONGARO E., VALOTTI G. (2008), "Public management reform in Italy: explaining the implementation gap", *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), pp. 174-204.
- OSBORNE S.P. (2006). *The new public governance?*, Routledge.
- PARK S. (2020), "Gender and performance in public organizations: a research synthesis and research agenda". *Public Management Review*, 23(6), pp. 929-948.
- PERRY J.L. (1997), "Antecedents of public service motivation." *Journal of public administration research and theory*, 7(2), pp. 181-197.
- POLLITT C. (2018), "Performance management 40 years on: a review. Some key decisions and consequences", *Public Money & Management*, 38(3), pp. 167-174.
- POLLITT C., BOUCKAERT G. (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press.
- POTENA C., SICILIA M., STECCOLINI I. (2016), "Usi e impatti delle informazioni di performance: un'analisi a livello comunale", *Azienda Pubblica*, 29(2), pp. 171-189.
- PROFETA P. (2021), *Parità di genere e politiche pubbliche: Misurare il progresso in Europa*, Milano: Egea.
- PUTNAM R.D. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton University Press.
- REBORA G. (1999), *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche*, Milano: Guerini e Associati.
- REBORA G., RUFFINI R., TURRI M. (2015), "Una partita difficile: il performance management nei Ministeri italiani", *Risorse Umane*, 3, pp. 11-30.
- RIVENBARK W.C., KELLY J.M. (2003), "Management innovation in smaller municipal government", *State and Local Government Review*, 35(3), pp. 196-205.
- ROTA S., SICILIA M., STECCOLINI I. (2012), *Bilancio e misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli.
- RUGGERINI M.G. (2003), "Donne e uomini nelle amministrazioni pubbliche: un'analisi di genere", in DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Donne e leadership*, Soveria Mannelli: Rubbettino Editore, pp. 24-49.

- SMITH K.A. (2004), "Voluntarily reporting performance measures to the public a test of accounting reports from US Cities", *International Public Management Journal*, 7(1), pp.19-48.
- SUZUKI K., AVELLANEDA C.N. (2018), "Women and risk-taking behaviour in local public finance", *Public Management Review*, 20(12), pp. 1741-1767.
- TANTARDINI M., KROLL A. (2015), "The role of organizational social capital in performance management", *Public Performance & Management Review* 39(1), pp. 83-99.
- TAYLOR J. (2011), "Factors influencing the use of performance information for decision making in Australian state agencies". *Public Administration*, 89(4), pp. 1316-1334.
- VALOTTI G. (2000), *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda*, Milano: Egea.
- VALOTTI G., BARBERA C., GALLI D., SICILIA M., TANTARDINI M. (2012), "Il livello di diffusione del performance management tra i dirigenti pubblici delle amministrazioni centrali". SDA Bocconi School of Management.
- VAN DOOREN W. (2006), *Performance measurement in the Flemish public sector: A supply and demand approach*. Doctoral Dissertation, Katholieke Universiteit of Leuven.
- VAN DOOREN W., BOUCKAERT G., HALLIGAN J. (2010), *Performance Management in the Public Sector*, Routledge.
- VAN HELDEN G.J., JOHNSEN A. (2002), "A comparative analysis of the development of performance-based management systems in Dutch and Norwegian local government", *International Public Management Journal*, 5(1), pp. 75-95.
- VAN HELDEN G., JOHNSEN Å., VAKKURI J. (2008), "Distinctive research patterns on public sector performance measurement of public administration and accounting disciplines", *Public Management Review*, 10(5), pp. 641-651.
- WANG X. (2002), "Assessing administrative accountability: Results from a national survey", *The American Review of Public Administration*, 32(3), pp. 350-370.

Venticinque anni di Unioni di Comuni: dalla nascita alla maturità

Twenty-five years of Unioni dei Comuni: from birth to maturity

Alessandro Spano*

Università degli Studi di Cagliari - Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali (SEA)

Ilaria Saba

Università degli Studi di Cagliari - Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali (SEA)

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Metodologia – 3. L'andamento delle unioni dal 1995 al 2020 – 4. Il periodo di start-up (1990-1999) – 5. Il periodo di crescita (2000-2009) – 6. Il periodo di maturità (2010-2020) – 7. Considerazioni conclusive

L'articolo presenta un'analisi dello stato dell'arte delle unioni di comuni in Italia, venticinque anni dopo la nascita di questa tipologia di ente locale. Si ripercorrono le principali tappe evolutive e vengono presentati i dati relativi al numero complessivo di unioni costituite a partire dal 1990, anno dell'introduzione delle unioni nell'ordinamento italiano. L'articolo, inoltre, tratta anche il fenomeno della cessazione delle unioni, aspetto poco studiato in letteratura e che evidenzia un elemento interessante per future ricerche, dato che le unioni cessate rappresentano quasi un quarto del numero complessivo di unioni costituite.

The article presents an analysis of the state of the art of the unioni di comuni in Italy, twenty five years after the birth of this type of local authority. It traces the main stages of evolution and presents data on the total number of unioni established since 1990, the year in which they were introduced into the Italian legislation. The article also deals with the phenomenon of the termination of the unioni, an aspect that has been little studied in the literature and which highlights an interesting element for future research, given that the terminated unioni represent almost a quarter of the total number of the unioni established.

L'article présente une analyse de l'état de l'art des unioni de communes en Italie, vingt-cinq ans après la naissance de ce type d'autorité locale. Il retrace les principales étapes de l'évolution et présente des données sur le nombre total de unioni formés depuis 1990, année de l'introduction des unioni dans le système juridique italien. L'article aborde également le phénomène de la résiliation des unioni, un aspect qui a été peu étudié dans la littérature et qui met en évidence un élément intéressant pour les recherches futures, étant donné que les unioni résiliés représentent près d'un quart du nombre total de syndicats constitués.

*Autore corrispondente, Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali, Università degli Studi di Cagliari, viale S. Ignazio, 17 - 09123 Cagliari; email: spano@unica.it,

Il presente lavoro è frutto di una ricerca finanziata dai Conti Pubblici Territoriali.

Articolo ricevuto il 28/12/2021 – accettato il 02/05/2022

Parole chiave: Unioni di comuni, stato dell'arte, evoluzione, unioni di comuni in cifre, cessazione

Keywords: Unioni di comuni, state of the art, evolution, unioni di comuni in figures, termination

Mots clés: Unioni de communes, état des lieux, évolution, les Unioni de communes en chiffres, résiliation

1. Introduzione

L'erogazione in forma associata dei servizi da parte degli enti locali è un tema trattato da vari autori in vari paesi del mondo (Allers & van Ommeren, 2016; Warner, 2015), compresa l'Italia (Baldini, Bolgherini, Dallara, & Mosca, 2009; Casula, 2016; Spano, 2018). Le unioni di comuni sono una delle forme associative tra diversi enti locali prevista dalla normativa italiana (Camera dei deputati, 2020; Cittalia, 2016; Frieri, Gallo, & Mordenti, 2012). La storia delle unioni di comuni in Italia è caratterizzata da momenti differenti, che hanno determinato una dinamica differenziata in diversi periodi storici. Inizialmente previste come una fase propedeutica alla fusione tra comuni di più piccole dimensioni, le unioni sono poi diventate una forma a sé stante per l'erogazione congiunta dei servizi, al fine di migliorarne le prestazioni e ridurne i costi.

Nell'articolo viene descritta l'evoluzione che le unioni hanno compiuto tra il 1990 e il 2020, analizzando il numero e le caratteristiche principali delle unioni costituite nelle diverse regioni e suddividendo l'analisi in tre periodi.

L'articolo fornisce un quadro della situazione complessiva e un'analisi dell'andamento delle unioni in un quarto di secolo, anche per supportare più efficienti politiche di erogazione in forma associata dei servizi ai cittadini.

L'articolo è strutturato nel modo seguente. Il paragrafo successivo descrive la metodologia seguita. Il terzo paragrafo presenta i dati principali delle unioni di comuni nei venticinque anni studiati. Il quarto, il quinto e il sesto paragrafo riportano un'analisi in riferimento a tre periodi distinti: 1990-1999, 2000 al 2009 e 2010-2020. Per ciascuno di questi periodi sono analizzate, distintamente la normativa e le caratteristiche delle unioni. L'ultimo paragrafo riporta le considerazioni conclusive.

2. Metodologia

La metodologia seguita si basa sull'analisi di molteplici fonti, in particolare l'analisi delle variazioni amministrative dei comuni italiani predisposta dall'ISTAT (<https://www.istat.it/it/archivio/variazione+territoriale>) e la banca dati Comuniverso (<http://www.comuniverso.it>). Un'altra fonte di informazioni è rappresentata dai siti web delle singole unioni, che sono stati analizzati per verificare eventuali incongruenze tra i dati raccolti dalle differenti fonti. A tali fonti di dati si è affiancata un'analisi della letteratura sulle unioni di comuni.

La raccolta dati è avvenuta nel seguente modo:

- 1) Dal sito www.comuniverso.it tra maggio e giugno 2021 sono stati raccolti i dati delle unioni attive al mese di marzo 2020 (fonte ISTAT), come popolazione, superficie e densità per ogni comune dell'unione.
- 2) Dal sito: <https://dait.interno.gov.it> e dai siti istituzionali delle diverse unioni sono stati visionati gli statuti delle unioni per trarre al-

cuni dati rilevanti, come anno di costituzione, di ingresso e di recesso dei comuni nelle unioni e anno di cessazione (laddove presente).

- 3) Dal sito <https://www.rgs.mef.gov.it/> della Ragioneria dello Stato sono stati raccolti i dati relativi alla cessazione delle unioni. Tali dati, insieme ad altri ricevuti direttamente dal Dipartimento per Affari Interni e Territoriali, area finanza locale del Ministero dell'Interno, hanno consentito di calcolare il numero di unioni complessivamente costituite negli anni, comprensive anche delle unioni non più esistenti alla data del 31.12.2020.
- 4) Dal sito <https://www.tuttitalia.it>, sono stati reperiti vari dati relativi alle unioni cessate e alla fusione di comuni.

La difficoltà principale nel reperimento dei dati ha riguardato l'anno di costituzione e di cessazione, poiché le fonti citate e la letteratura analizzata non sempre forniscono tali informazioni, ma si limitano a riportare il totale del numero delle unioni esistenti al momento della pubblicazione del dato. Per tali motivi, oltre all'attenta analisi delle fonti citate, sono stati analizzati anche gli atti costitutivi delle unioni reperiti in rete.

Oltre ai dati relativi all'anno di costituzione, al numero dei comuni aderenti, alla popolazione e all'estensione territoriale, sono stati raccolti dati relativi alla data di ingresso in una unione dei singoli comuni e all'eventuale uscita di un comune da una unione. Questi ultimi rappresentano dati di particolare interesse e, per quanto a conoscenza degli autori di questo articolo, ancora non adeguatamente approfonditi e non facilmente reperibili.

L'analisi è stata articolata in tre periodi, il periodo di start-up, di crescita e di maturità (tabella 1).

Tabella 1 – *Caratteristiche periodi di costituzione unioni*

Periodo	Periodo di riferimento	Caratteristiche
Start-up	1990-1999	Primi dieci anni dalla L. 142/1990, nasce la prima unione nel 1995. Unioni come "Start-up innovative", orientamento alla fusione tra piccoli comuni e riordino territoriale.
Crescita	2000-2009	Unioni come strumento principale per la spinta verso la gestione associata delle funzioni. Forte rilancio e crescita dei processi di associazionismo intercomunale con la conversione della Legge 265 del 1999 poi confluita nel D.Lgs. n. 267/2000 TUEL.
Maturità	2010-2020	Fase di forte crescita delle unioni, fino al 2016, poi rallentamento.

3. L'andamento delle unioni dal 1995 al 2020

Il numero complessivo di unioni attive al 31.12.2020 è di 567, per un totale di 3.259 comuni aderenti, pari al 41% del numero complessivo di comuni italiani (7.904 Istat, 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/6789>). La situazione delle unioni di comuni, alla data del 31.12.2020 è riportata nella tabella 2¹. Il numero complessivo di unioni costituite è, tuttavia, maggiore, perché a quelle attive si devono sommare le 172 che hanno cessato di esistere tra il 1995 e il 2020, per un totale di 739 (tabella 3).

Circa 12 milioni 304 mila cittadini risiedono in un comune appartenente a un'unione, oltre il 20% della popolazione complessiva pari a 59 milioni 259 mila (fonte Istat, 2021, <https://www.istat.it/it/popolazione-e-famiglie>).

Tabella 2 – Numero complessivo di unioni attive per regione

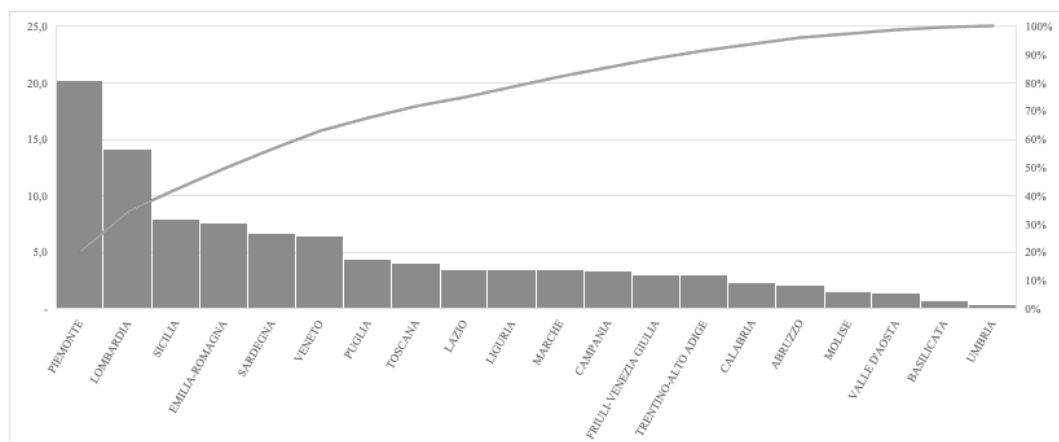
Regione	Totale comuni	Unioni di comuni	Comuni aderenti	Adesione media	% Comuni aderenti	Abitanti/unioni	% Unioni sul totale	Abitanti regione
ABRUZZO	305	12	68	5,67	22,30	199.373	2,1	1.285.256
BASILICATA	131	4	27	6,75	20,61	72.862	0,7	547.579
CALABRIA	404	13	65	5,00	16,09	187.291	2,3	1.877.728
CAMPANIA	550	19	104	5,47	18,91	551.454	3,4	5.679.759
EMILIA-ROMAGNA	328	43	273	6,35	83,23	2.451.933	7,6	4.445.549
FRIULI-VENEZIA GIULIA	215	17	150	8,82	69,77	897.042	3,0	1.198.753
LAZIO	378	20	94	4,70	24,87	177.432	3,5	5.720.796
LIGURIA	234	20	91	4,55	38,89	116.913	3,5	1.509.805
LOMBARDIA	1.506	80	257	3,21	17,07	623.651	14,1	9.966.992
MARCHE	227	20	125	6,25	55,07	575.503	3,5	1.500.929
MOLISE	136	9	53	5,89	38,97	79.138	1,6	296.547
PIEMONTE	1.181	115	763	6,63	64,61	1.257.922	20,3	4.271.972
PUGLIA	257	25	128	5,12	49,81	1.012.425	4,4	3.925.847
SARDEGNA	377	38	299	7,87	79,31	726.380	6,7	1.594.469
SICILIA	391	45	175	3,89	44,76	783.805	7,9	4.849.630
TOSCANA	273	23	136	5,91	49,82	831.324	4,1	3.668.333
TRENTINO-ALTO ADIGE	282	17	168	9,88	59,57	538.933	3,0	1.078.009
UMBRIA	92	2	16	8,00	17,39	93.215	0,4	865.013
VALLE D'AOSTA	74	8	73	9,13	98,65	90.665	1,4	123.895
VENETO	563	37	194	5,24	34,46	1.037.010	6,5	4.852.453
TOTALI	7.904	567	3.259	6,22	41,23	12.304.271	100	59.259.314

¹ I dati sugli abitanti riportati nella tabella sono frutto di elaborazioni proprie. Il numero complessivo degli abitanti evidenziato manifesta uno scostamento minimo rispetto al dato rilevato nel sito Istat alla data di stesura dell'articolo.

Il Piemonte è la regione con il numero maggiore di unioni attive, 115, seguito dalla Lombardia con 80. In termini di percentuale di comuni aderenti, la prima regione è la Valle d'Aosta in cui la quasi totalità dei comuni fa parte di un'unione (73 su 74 comuni), seguita da Emilia-Romagna (83% circa) e Sardegna (80% circa). Il numero dei comuni aderenti per unione varia da un minimo di 2 ad un massimo di 38 (Unione Montana Alta Langa in Piemonte). Tra le regioni che contano il maggior numero, in valore assoluto, di comuni aderenti figurano il Piemonte, la Sardegna e l'Emilia Romagna.

La distribuzione regionale delle unioni ancora attive al 31/12/2020 è riportata nella figura 1, che evidenzia la distribuzione delle unioni tra le varie regioni italiane.

Figura 1 – Distribuzione regionale delle unioni (%)



La regione con la percentuale maggiore di unioni sul totale è il Piemonte, con il 20%, mentre quella con la percentuale più bassa è l'Umbria con lo 0,4%. Queste stesse regioni presentano anche due dati altrettanto contrastanti in riferimento alla percentuale di comuni aderenti a un'unione. Infatti, mentre il Piemonte ha uno dei valori più elevati tra le varie regioni (64,61% dei comuni aderisce ad un'unione), l'Umbria ha uno dei valori più bassi (17,39%).

Per analizzare l'andamento del numero delle unioni tra il 1990 e il 2020, sono stati utilizzati i tre periodi citati in precedenza: 1990-1999, 2000 al 2009 e 2010-2020.

La tabella 3 riporta i dettagli delle unioni costituite e cessate nei tre periodi.

Tabella 3 – Numero progressivo di unioni per periodo

Periodo	N. Unioni comuni	Cessate	Attive al 31.12.2020
1990-1999	14	3	11
2000-2009	368	132	236
2010-2020	357	37	320
Totali	739	172	567

Il primo periodo è caratterizzato da un numero molto limitato di unioni costituite, mentre nel secondo periodo, a partire dal 2000, si inizia a osservare una crescita significativa del numero complessivo di unioni, che passano da 44 del 2000 a 382 del 2009. È nella fase di maturità ed in particolare nel 2014, che si riscontra l'80% delle unioni complessivamente costituite.

La tabella 4 mostra il numero progressivo di unioni costituite e cessate nei 25 anni.

Tabella 4 – Numero progressivo di unioni per anno di costituzione o cessazione

Anno di costituzione	N. Unioni comuni	Di cui Cessate al 31.12.2020	Di cui Attive al 31.12.2020
Dal 1990 al 1994 nessuna unione costituita			
1995	1	1	0
1996	3	2	1
1998	8	3	5
1999	14	3	11
2000	44	3	41
2001	80	5	75
2002	168	67	101
2003	212	87	125
2004	242	100	142
2005	268	108	160
2006	292	118	174
2007	310	122	188
2008	354	126	228
2009	382	135	247
2010	417	140	277
2011	440	141	299
2012	465	147	318
2013	512	151	361

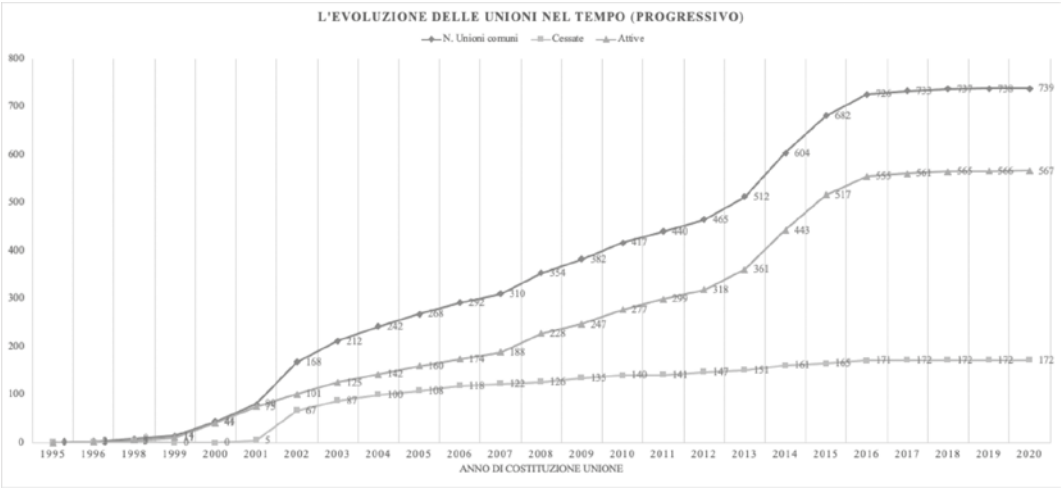
- segue -

Anno di costituzione	N. Unioni comuni	Di cui Cessate al 31.12.2020	Di cui Attive al 31.12.2020
2014	604	161	443
2015	682	165	517
2016	726	171	555
2017	733	172	561
2018	737	172	565
2019	738	172	566
2020	739	172	567

Nell’arco dei 25 anni analizzati si notano due anni in cui si è avuto un picco di crescita del numero di unioni costituite: il 2002, quando da 80 dell’anno precedente si è passati a 168 nuove unioni (88 in più rispetto al 2001) e il 2014, quando da 512 dell’anno precedente si è passati a 604 unioni (92 in più).

La figura 2 riporta il numero complessivo di unioni costituite (739), di quelle cessate (172) tra il 1995 e il 2020 e di quelle ancora attive (576) al 31.12.2020.

Figura 2 – N. unioni costituite, cessate e attive 1995-2020



La Tabella 5 contiene il numero delle unioni ancora attive alla data del 31.12.2020 che sono state costituite nei periodi “Start-up”, “Crescita” e “Maturità” per regione.

Tabella 5 – Distribuzione regionale delle unioni attive nei tre periodi considerati

Regione	Start-up 1990-1999	Crescita 2000-2009	Maturità 2010-2020	Totale per regione
ABRUZZO	0	3	9	12
BASILICATA	0	0	4	4
CALABRIA	1	8	4	13
CAMPANIA	0	11	8	19
EMILIA-ROMAGNA	1	19	23	43
FRIULI-VENEZIA GIULIA	0	0	17	17
LAZIO	2	17	1	20
LIGURIA	0	0	20	20
LOMBARDIA	6	24	50	80
MARCHE	0	7	13	20
MOLISE	1	6	2	9
PIEMONTE	0	27	88	115
PUGLIA	0	21	4	25
SARDEGNA	0	35	3	38
SICILIA	0	36	9	45
TOSCANA	0	2	21	23
TRENTINO-ALTO ADIGE	0	9	8	17
UMBRIA	0	1	1	2
VALLE D'AOSTA	0	0	8	8
VENETO	0	10	27	37
Totale per periodo	11	236	320	567

Un primo dato interessante è che, delle 739 unioni complessivamente costituite, 567 erano ancora attive al 31.12.2020 e svolgevano la loro attività di erogazione associata dei servizi (di alcuni o, in pochi casi, di tutti i servizi). Questo significa che nel corso degli anni 172 unioni sono cessate. O per meglio dire, la loro attività comune ha cessato di esistere, ha cambiato le modalità di erogazione associata o si è trasformata. Si è, dunque, assistito all'estinzione del 23% circa delle unioni costitutesi in Italia. In particolare, la Lombardia è la regione che ha visto l'estinzione di più unioni, il 22% sul totale delle unioni cessate a livello nazionale (38 su 172). Seguono poi il Piemonte ed il Veneto con il 15% (26 su 172).

La figura 3 riporta con un gradiente più scuro la maggiore concentrazione di unioni cessate nelle varie regioni.

Figura 3 – % unioni cessate sul totale di quelle costituite sul territorio nazionale



Se si analizza il numero delle unioni cessate rispetto al numero delle unioni costituite a livello regionale, primeggia la Regione Friuli-Venezia Giulia con 17 unioni cessate su 34 costituite (il 50%) e a seguire il Veneto con 26 unioni cessate su 63 costituite (41%).

Il dato delle cessazioni è stato analizzato anche in relazione alla percentuale di adesione da parte dei comuni, a livello regionale. Attraverso un'analisi cross/tab è stata costruita una matrice a quattro quadranti corrispondenti alle quattro combinazioni possibili relativamente alle variabili oggetto di studio:

1. alta % di unioni cessate - alta % adesione dei comuni alle unioni;
2. bassa % di unioni cessate - alta % di adesione dei comuni alle unioni;
3. bassa % di unioni cessate - bassa % di adesione dei comuni alle unioni;
4. alta % di unioni cessate - bassa partecipazione dei comuni alle unioni.

Sono state costituite due classi per ciascuna variabile individuando le regioni con la più alta o più bassa percentuale di unioni cessate e quelle con la più alta o più bassa percentuale di comuni aderenti ad un'unione.

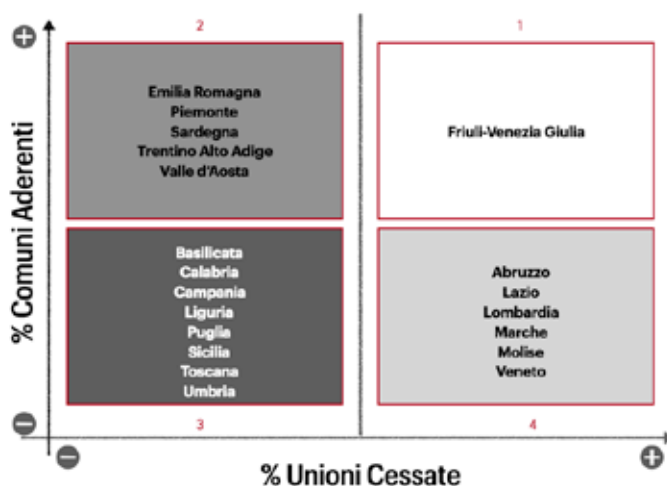
Con riferimento alla variabile "% unioni cessate" le regioni assumono il valore più basso quando non rilevano alcuna unione cessata (Basilicata) fino ad una percentuale massima del 50% (Friuli-Venezia Giulia). Le regioni così distribuite nella scala di valori, vengono ripartite nelle due seguenti classi:

- bassa % unioni cessate, se la percentuale di unioni cessate è tra lo 0% ed il 25%;
- alta % unioni cessate, se la percentuale di cessazioni regionali sono maggiori del 25% rispetto a quelle costituite fino al valore massimo del 50%.

Mentre con riferimento alla seconda variabile “% comuni aderenti”, le regioni assumono il valore più basso a partire dal valore minimo del 16% (Calabria) fino al valore massimo di comuni aderenti per regione del 98,65% (Valle d’Aosta). Le regioni così distribuite nella scala di valori, vengono anche in questo caso ripartite in due differenti classi:

- bassa % comuni aderenti, se la percentuale dei comuni aderenti ad un’unione varia tra il 16% ed il 58%;
- alta % comuni aderenti, se la percentuale di adesione da parte dei comuni alle unioni è maggiore del 58% fino al valore massimo del 100%.

Figura 4 – Matrice della relazione tra % unioni cessate e % comuni aderenti per regione



Soltanto il Friuli-Venezia Giulia presenta un’alta percentuale di unioni cessate e un’alta percentuale di comuni aderenti alle unioni (quadrante 1). Il quadrante 2 riporta le cinque regioni caratterizzate da alta percentuale di comuni aderenti e bassa percentuale di unioni cessate. Le regioni che rientrano nel quadrante 3 sono caratterizzate da una bassa percentuale di unioni cessate e bassa percentuale di comuni aderenti. Sono in particolare otto le regioni caratterizzate da questa combinazione. Nel quadrante 4 si trovano le sei regioni con una bassa percentuale di comuni aderenti e una alta percentuale di unioni cessate.

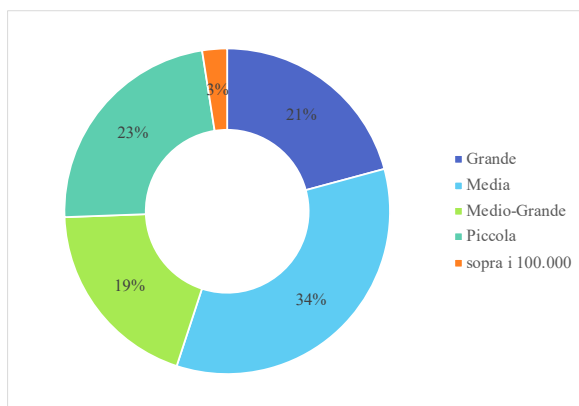
L’analisi dell’andamento delle unioni nei 25 anni studiati può, inoltre,

essere approfondita in relazione alla dimensione che le unioni stesse assumono rispetto al numero di abitanti. In tal senso e ai fini di questa indagine, possono essere considerate le differenti categorie che caratterizzano l'unione in base alla popolazione residente:

- "piccola" se < 5.000;
- "media" se > 5.001 e < 15.000;
- "medio-grande" se > 15.001 e < 30.000;
- "grande" se > 30.001 e < 100.000;
- "sopra i 100.000" se > 100.001.

A livello complessivo, la dimensione delle 567 unioni ancora attive va mediamente da 5.000 a 15.000 abitanti. Le unioni di media dimensione rappresentano il 34% dell'intero territorio nazionale. A seguire quelle di "piccole" dimensioni con il 23% dell'intero panorama delle unioni e quelle di "grandi" dimensioni con il 21% (fig. 5).

Figura 5 – Classificazione delle unioni per numero di abitanti



Anche se la maggior parte dei comuni che aderiscono a una unione sono di piccole e medie dimensioni, 13 unioni sull'intero territorio nazionale sono costituite da almeno un comune con più di 100.000 abitanti (2%).

Anche sotto il profilo delle dimensioni dei comuni, in base alla classificazione stilata da IFEL (2014), è possibile identificare cinque diverse tipologie di unioni:

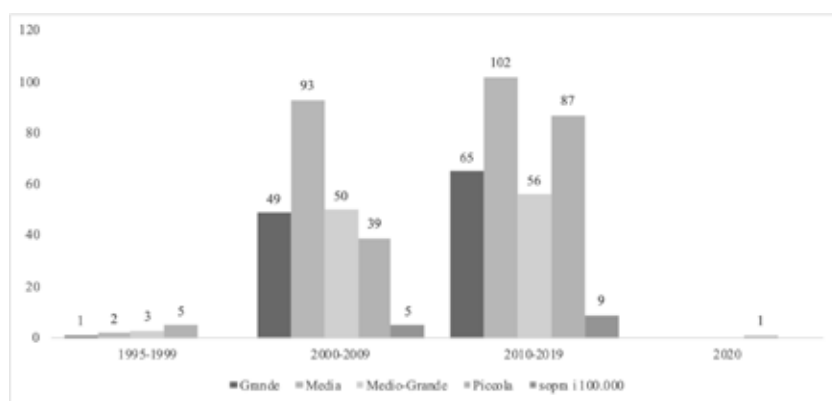
- "arcipelago" formate da comuni di taglia diversa, ma sotto i 15.000 abitanti;
- "coppie" formate da soli due comuni;
- "satelliti" formate da comuni di tutte le dimensioni;
- "solo piccoli comuni" formate solo da comuni con meno di 5.000 abitanti;
- "solo grandi comuni" composte solo da comuni oltre 5.000 abitanti.

Le unioni italiane come aggregazione di "piccoli comuni" rappresentano il 42% del totale. I piccoli comuni, tuttavia, non si aggregano sol-

tanto tra loro ma anche con i comuni fino a 15.000 abitanti, rappresentando per IFEL le unioni cosiddette "arcipelago" (circa il 30%). Il 14% è rappresentato da unioni costituite soltanto da due comuni (a prescindere dalla dimensione dei comuni), il 10% da "satelliti" e soltanto il 4% da unioni costituite da grandi comuni.

In entrambe le classificazioni è evidente una forte propensione ad aggregarsi quando i Comuni sono più piccoli (fig. 6).

Figura 6 – Numero unioni per dimensione demografica nei periodi di analisi



4. Il periodo di start-up (1990-1999)

4.1 La normativa nel periodo di start-up

Il primo periodo considerato va dal 1990, anno dell'approvazione della L. 142, al 1999 quando fu rimosso l'obbligo di fusione per i comuni aderenti a un'unione.

Dopo l'approvazione della L. 142/1990 furono necessari oltre cinque anni per vedere la nascita della prima unione. Nel 1995 i Comuni di Carrara San Giorgio e Carrara Santo Stefano in provincia di Padova costituirono la prima unione di comuni d'Italia, l'Unione delle Due Carrare. Nello stesso anno tali due comuni si fusero e costituirono il Comune di Due Carrare (Spano, 2018), secondo quanto previsto dall'allora vigente normativa (art. 26 della L. 142/1990) che stabiliva che le unioni fossero costituite "in previsione di una loro fusione". In caso di mancata fusione entro dieci anni dalla costituzione, l'unione era destinata allo scioglimento. I due comuni avevano già anni di esperienza di gestione associata di alcuni servizi (segreteria, biblioteca, scuola media e fogna-ture). L'interesse a costituire l'unione tra comuni nacque "per la gestione di altri importanti servizi tra cui la raccolta dei rifiuti solidi urbani, la polizia municipale, l'edilizia scolastica, le attività sportive e ricreative ed il coordinamento urbanistico" (Calderini, 2015).

Altre due unioni furono costituite nel 1996 in Emilia-Romagna (Unio-

ne della Valconca in provincia di Rimini) ed in Lombardia (Unione della Valvarrone in provincia di Lecco), consapevoli che tale scelta potesse sfociare o in una fusione o in un naturale scioglimento dopo dieci anni di vita. Queste due unioni videro la partecipazione complessiva di dodici comuni, otto per Valconca e quattro per Valvarrone.

4.2 L'andamento e le caratteristiche delle unioni nel periodo di start-up

In questa prima fase furono costituite, complessivamente, quattordici unioni, sei delle quali nel 1999, anno di riforma della normativa. Undici unioni sono ancora attive e tre sono cessate alla data del 30.12.2020 (tabella 3).

La figura 7 riporta la distribuzione regionale delle unioni ancora attive nate nel periodo "Start-up". La gradazione più scura indica la massima concentrazione di unioni costituite. Nel periodo di "Start-up" il numero delle unioni costituite è ancora molto limitato rispetto ai 25 anni complessivi e sono concentrate in Lombardia (6 su 11, pari al 55%).

Figura 7 – Distribuzione regionale unioni costituite nel periodo "start-up"



Delle unioni che si costituirono tra il 1990 e il 1999 altre due unioni, dopo "Le Due Carrare", hanno cessato di esistere. L'Unione della Valvarrone si sciolse ad aprile 2018 dopo 22 anni di attività e dopo che tre dei quattro comuni componenti si fusero nel gennaio dello stesso anno dando luogo al Comune di Valvarrone, oltre al quale rimase soltanto il Comune di Sueglio. L'Unione dei Comuni Lombarda dei Navigli, costituita in Lombardia nel 1998, è la terza unione sciolta (nel 2019) tra quel-

le nate nel periodo osservato, dopo 21 anni di attività. Anche in questo caso, i due Comuni Vermezzo e Zelo Surrigone optarono per la fusione.

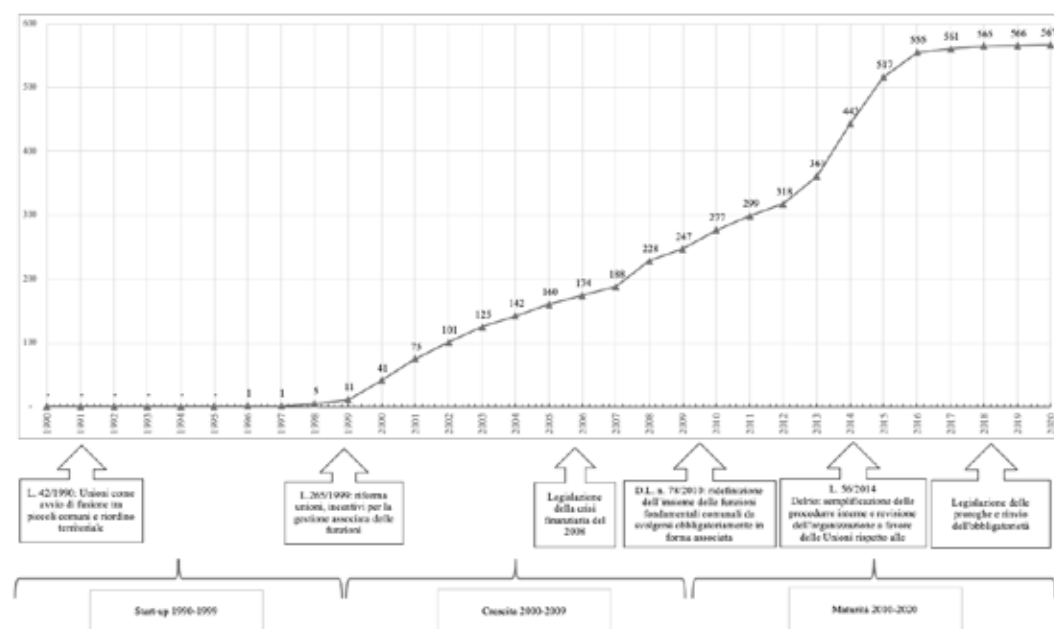
Tutte le altre unioni nate in questo periodo sono ancora attive e sono tra quelle più longeve presenti nel territorio nazionale, con una durata media di 22 anni.

Le 14 unioni costituite nella fase di start-up sono distribuite in 6 regioni d'Italia: Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Molise, Veneto e Lombardia. Il 57% delle unioni costituite in questo periodo sono concentrate in Lombardia e sono nate, prevalentemente, tra il 1998 ed il 1999 (78%).

Le unioni sono di dimensione differente e anche il numero di comuni aderenti varia. Si distingue l'unione costituita in Molise con un numero di comuni più elevato della media del periodo poiché conta 11 comuni aderenti.

La figura 8 riporta uno schema riassuntivo dell'evoluzione delle unioni di comuni in relazione alla normativa italiana a partire dal 1990 fino ai giorni nostri.

Figura 8 – Confronto tra andamento n. unioni negli anni e principali norme di legge nei vari anni



5. Il periodo di crescita (2000-2009)

5.1 La normativa nel periodo di crescita

Nel periodo 2000-2009 denominato di **crescita**, la L.142/1990 venne riformata con la L. 265/1999, la c.d. *Napolitano-Vigneri* grazie al-

la quale l'unione diventò un ente locale vero e proprio, con personalità giuridica di diritto pubblico, istituito da due o più comuni per la gestione unificata di una molteplicità di funzioni e servizi. I maggiori cambiamenti introdotti dalla riforma furono:

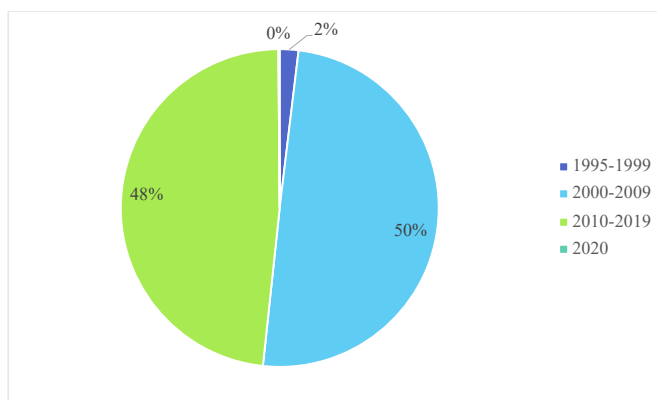
- a) Rimozione del limite decennale di durata massima dell'unione il cui scioglimento sarebbe stata l'unica alternativa rispetto alla fusione dei comuni partecipanti;
- b) Soppressione del limite di 5.000 abitanti per i comuni aderenti;
- c) Soppressione del limite territoriale della provincia entro il quale i comuni aderenti avrebbero dovuto avere sede;
- d) Riconoscimento dell'unione come ente locale autonomo con un apposito statuto che individua gli organi, le modalità di costituzione, le funzioni svolte e le risorse corrispondenti e il regolamento per l'organizzazione interna.

Successivamente, la L. 42/2009 introdusse forme premiali per favorire la costituzione di unioni e fusioni tra comuni.

5.2 L'andamento e le caratteristiche delle unioni nel periodo di crescita

Il numero delle unioni costituite cresce in maniera sostanziale tra il 2000 e il 2009, periodo in cui furono costituite 236 unioni tra quelle ancora attive (368 se si considerano anche le 132 cessate), portando il numero complessivo a 382, con le 14 del periodo precedente. In termini percentuali le unioni costituite tra il 2000 ed il 2009, rappresentano quasi il 50% delle unioni formatesi nell'intero periodo dei 25 anni (fig. 9).

Figura 9 – % delle unioni costituite per periodo di riferimento



La figura 10 mostra la distribuzione regionale delle unioni con colorazione più scura per le regioni con massima concentrazione di unioni.

Figura 10 – Distribuzione regionale unioni costituite nel periodo “crescita”



A Veneto, Molise, Lombardia, Lazio, Emilia-Romagna e Calabria che già nella fase di start-up avevano visto nascere le prime unioni, si aggiungono ora Abruzzo, Calabria, Campania, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Trentino-Alto-Adige e Umbria. Gli anni con il maggior numero di nuove costituzioni furono il 2001 ed il 2008, rispettivamente con 34 e 40 nuove unioni rispetto all'anno precedente.

Un elemento fondamentale per questa accelerazione fu la rimozione dell'obbligo di fusione dopo i primi dieci anni di unione (Baldi & Xilo, 2012; Ministero dell'Interno. Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, 2004).

In questo periodo emerge la volontà di ridurre la frammentazione territoriale (Spano, 2018), con una spinta verso l'associazionismo dei comuni, a prescindere dalla loro dimensione demografica. Il raggiungimento di questo obiettivo fu favorito con incentivi monetari per i comuni che, volontariamente, avessero deciso di erogare in forma associata i servizi (Spano, 2018). Ai contributi statali si aggiunsero quelli regionali. Proprio la possibilità di ottenere contributi, piuttosto che la volontà di sperimentare forme di gestione associata, è considerata una delle motivazioni prevalenti per la costituzione delle unioni (Bianco, 2013). Infatti, mentre nel periodo precedente prevaleva la motivazione del miglioramento in termini di efficienza e di efficacia dei servizi erogati e la possibilità di erogare servizi non erogabili dai comuni singolarmente, ora prevale l'aspetto dei contributi monetari (Spano, 2018).

Delle 368 unioni costituite in questo periodo, 132 sono state sciolte

(36% circa). Le unioni ancora attive che si sono costituite nel periodo di "crescita" sono invece 236.

Tra le regioni più attive nella costituzione di unioni emergono la Sicilia e la Sardegna, rispettivamente con 36 e 35 nuove unioni. In questo periodo varie regioni hanno dato origine alla maggior parte delle proprie unioni. La Sicilia costituisce l'80% delle sue unioni (36 su 45) tra il 2000 ed il 2009; la Sardegna ben il 92% (35 su 38 totali) e a seguire ci sono poi il Lazio con l'85% (17 su 20 totali) e la Puglia con l'84% (21 su 25). Anche Molise e Calabria sviluppano in questo periodo, rispettivamente, il 67% ed il 62% delle unioni ancora attive. La Campania costituisce in questo periodo il 58% complessivo delle proprie unioni ed il Trentino-Alto Adige il 53%.

In questo periodo il numero dei comuni aderenti varia da un minimo di 2 ad un massimo di 21. La maggior parte delle unioni costituite tra il 2000 e il 2009 è composta da 3 comuni (considerando i soli comuni ad oggi ancora parte delle unioni). Le unioni della Sardegna sono quelle con il maggior numero di comuni aderenti.

In riferimento al numero complessivo di abitanti dei comuni aderenti, la maggior parte delle unioni costituite in questo arco temporale ha una dimensione "media", per cui si contano dai 5.000 ai 15.000 abitanti (fig. 6).

Secondo, invece, la classificazione IFEL (2014) la maggior parte delle unioni annovera comuni classificati come "piccoli" (fino ai 5.000 abitanti). In particolare, sono classificate in questo modo 101 unioni sulle 236 attive, rappresentando il 43% delle unioni costituite in questo periodo. Seguono le unioni "arcipelago" formate da piccoli e grandi comuni, ma che al massimo contano 15.000 abitanti, con 69 unioni su 236, ovvero il 29% delle unioni considerate.

6. Il periodo di maturità (2010-2020)

6.1 La normativa nel periodo di maturità

Nel periodo 2010-2020 denominato di **maturità**, il legislatore decise di regolare in modo più compiuto le unioni. In questo periodo si alternano due differenti percorsi, uno volto a favorire la cooperazione volontaria tra i comuni, l'altro ad obbligare i comuni più piccoli a gestire in modalità associata talune funzioni. L'unione è ora considerata la strada prioritaria per l'erogazione in forma associata delle funzioni per i piccoli comuni, con un nuovo ripensamento della volontarietà nella costituzione delle unioni (Manestra, Messina, & Peta, 2018).

Il D.L. 78/2010 ridefinì l'insieme delle funzioni fondamentali da svolgersi obbligatoriamente in forma associata attraverso unioni (art. 32 D.Lgs. n.267/2000) o convenzioni per i comuni con meno di 5.000 abitanti o fino a 3.000 abitanti se comuni montani. Resta volontaria la possibilità di costituire unioni per tutti gli altri enti.

Con il D.L. 138/2011 (art. 16, co. 22) l'obbligo fu esteso a tutte le funzioni per i comuni con popolazione tra i 1.000 e i 5.000 abitanti con un elenco delle funzioni fondamentali omogeneo per tutti i comuni, indipendentemente dalla loro dimensione demografica. Il legislatore, per l'utilizzo delle due opzioni unione o convenzione, prevedeva dei limiti demografici minimi fissati in 10.000 abitanti per la costituzione di un'unione (limite ridotto a 3.000 abitanti per comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane, ma in questo caso dovevano esservi almeno tre comuni). Mentre per le convenzioni la norma prevedeva una durata minima di tre anni, con l'obiettivo del miglioramento sia in termini di efficienza che di efficacia della gestione, pena l'obbligo di esercizio mediante unioni di comuni (Spano, 2018).

Il D.L. 95/2012 (la c.d. *Spending Review*) confermò l'obbligo dell'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni con la revisione di numerose attribuzioni e l'aggiunta di altre funzioni che, tranne l'ultima in materia statistica, dovevano essere gestite necessariamente in modo associato da parte dei piccoli comuni.

Con la L. 56/2014 (la c.d. Legge Delrio) fu rimosso il limite dei 1.000 abitanti e confermata l'obbligatorietà per i comuni fino a 5.000 abitanti (Iommi, 2017) e ridefinito il limite demografico per la costituzione delle unioni che passò da 10.000 a 3.000 abitanti (e tre comuni in caso di aree montane) e fu prevista la possibilità che sia lo Stato che le Regioni, secondo le proprie competenze, potessero attribuire alcune funzioni provinciali anche alle unioni.

Un caso particolare fu rappresentato dal Friuli-Venezia Giulia che adottò particolari riforme a livello normativo ridefinendo il proprio assetto locale. Nel 2014 con la L.R. n.26 venne rivoluzionato tutto l'assetto ordinamentale della Regione con l'istituzione delle Unioni Territoriali Intercomunali (UTI) che interessarono tutto il territorio regionale (montagna e pianura). Le UTI ricomprendero da quel momento in poi tutte le associazioni di comuni che svolgevano attività di erogazione di servizi associati².

Successivamente il D.L. 78/2015 allentò ulteriormente i vincoli del rispetto del patto di stabilità e del blocco del turnover e la legge di stabilità 2016 incrementò i contributi per le fusioni (Iommi, 2017).

Tra il 2011 e il 2016 si contano, quindi, numerosi provvedimenti legislativi regionali non sempre omogenei tra loro. Il D.L. n. 78/2010 aveva definito delle precise scadenze temporali:

- Entro il 1° gennaio 2013, esercizio associato di almeno tre funzioni fondamentali;
- Entro il 30 settembre 2014, inserimento di ulteriori tre funzioni fondamentali;

² Dal 2018 fino alla Legge Regionale n. 21 del 2019 si assiste ad un periodo transitorio fino al superamento definitivo delle Unioni territoriali intercomunali di cui alla legge regionale 12 dicembre 2014, n. 26. Al 31/12/2020 tutte le UTI risultavano ancora attive.

- Entro il 31 dicembre 2014, inserimento delle restanti funzioni fondamentali (Camera dei deputati, 2020).

“Le criticità della normativa fondata sull’obbligatorietà, in parte rivisitata con Legge n. 56/2014 e la difficoltà del legislatore nel rivedere l’impianto normativo nel suo complesso come richiesto dall’ANCI, hanno prodotto un susseguirsi di proroghe che, inevitabilmente, ha causato uno stato di diffusa incertezza presso le amministrazioni locali verso il tema delle gestioni associate” (Famiglietti, 2020, p. 10).

Il D.L. 91 del 2018 diede avvio ad un “percorso di revisione della disciplina delle province e delle città metropolitane e, con esso, anche il superamento definitivo dell’esercizio obbligatorio dell’erogazione in forma associata dei servizi, soprattutto per alcune categorie di comuni” (Camera dei deputati, 2020, p. 2).

Di anno in anno il susseguirsi di decreti legge ha posticipato i termini di applicazione dell’esercizio associato delle funzioni nei piccoli comuni. Da ultimo il D.L. 228/2021 che ha individuato al momento della stesura di questo articolo, come data ultima, il 31 dicembre 2022³ (Camera dei deputati, 2020).

La legge è stata, di fatto, disattesa e costantemente rinviata nella sua applicazione e ancora oggi si dovrà attendere alla fine del 2022 per sapere se l’obbligo verrà o meno ripristinato.

6.2 L’andamento e le caratteristiche delle unioni nel periodo di maturità
L’ultimo periodo, dal 2010 al 2020, vede il maggior numero di nuove unioni costituite tra quelle ancora attive, 320, 357 con quelle cessate.

In questo periodo si assiste ad uno sviluppo importante soprattutto in Piemonte, con 88 unioni sulle 115 complessivamente costituite, pari al 77% del totale; 50 su 80 in Lombardia (63% del totale) e 21 su 23 in Toscana (91%) (fig. 11).

³ Tali termini sono stati prorogati prima al 31 dicembre 2015 (D.L. 192/2014, art. 4, co. 6-bis), poi al 31 dicembre 2016 (D.L. 210/2015, art. 4, co. 4), quindi al 31 dicembre 2017 (D.L. 244/2016, art. 5, co. 6), al 31 dicembre 2018 (legge di bilancio 2018), al 30 giugno 2019 (art. 1, comma 2-bis, DL 91/2018), quindi al 31 dicembre 2019 (art. 11-bis, comma 1, D.L. 135/2018). Più di recente i termini sono stati prorogati al 31 dicembre 2020 con il D.L. 162/2019, ancora al 31 dicembre 2021 con il D.L. 138/2020 e, da ultimo, al 31 dicembre 2022 da parte del D.L. 228/2021, nelle more dell’attuazione della sentenza della Corte e della definizione di un nuovo modello organizzativo per la gestione delle funzioni comunali (Camera dei deputati, 2020).

Figura 11 – Distribuzione regionale unioni costituite nel periodo “maturità”



Il Friuli-Venezia Giulia conta, tra le unioni ancora attive al 31/12/2020, il 100% delle unioni costituite in questo periodo. Anche l'Emilia-Romagna, che vanta tra le prime unioni costituite, sviluppa il 53% delle unioni proprio nel periodo di maturità (23 su 43 totali).

Gli anni con il maggior numero di nuove unioni sono il 2014, con 82 unità e il 2015 con 74.

Nonostante in questa fase si concentri il maggior numero di unioni costituite e attive nell'intero periodo considerato (1990-2020), a partire dal 2017 si osserva un'inversione di tendenza. Infatti, mentre fino al 2016 si ha una crescita sostenuta, con punte di 82 nuove unioni nel 2014, nel 2017 si registrano solo 6 nuove unioni, 4 nel 2018 e 1 ciascuno per il 2019 e 2020.

Nonostante l'inversione di tendenza che si manifesta nella seconda metà del periodo in analisi, vengono costituite altre 357 unioni, le quali rappresentano il 48% del totale delle unioni complessivamente costituite nei 25 anni. Come anticipato, di queste 357 unioni, 320 sono ancora attive alla data del 31.12.2020 e soltanto 37 risultano cessate (circa il 10%)⁴.

⁴ Si ribadisce che nella presente analisi vengono considerate attive tutte le unioni che risultano operative/constituite fino al 31 dicembre 2020. Tuttavia, si vuole evidenziare come lo stato delle unioni vari e si evolva continuamente. Ecco perché ai fini di un'analisi numerica si è voluto dare un termine preciso rispetto alle unioni da considerare per disegnare in modo puntuale un dato panorama facendo una fotografia dello stato dell'arte. Al momento della stesura dell'articolo, ad esempio, alcuni parametri sono mutati, come nel caso della regione Friuli-Venezia-Giulia in cui le proprie unioni, costituite ex art. 32 del TUEL (denominate UTI), sono state completamente cancellate e trasformate, riducendo il numero delle aggregazioni di comuni che possono essere assimilate alle unioni di comuni stesse.

Nell'ultimo periodo considerato sono diverse le regioni (Basilicata, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Liguria) in cui è stato costituito il 100% delle proprie unioni (considerando solo quelle ancora attive). Altre regioni, pur avendo partecipato attivamente alla costituzione delle unioni fin da subito, vedono in questo periodo la nascita del maggior numero delle unioni sul proprio territorio (rispetto al totale delle unioni costituite a livello della propria regione). Tra queste rientrano:

- Piemonte, con il 77% circa del totale delle proprie unioni, quindi 88 su 115 unioni complessivamente costituite;
- Lombardia, con il 63% (50 su 80);
- Veneto, con il 73% (27 su 37);
- Toscana, con il 91% (21 su 23);
- Abruzzo, con il 75% (9 su 12);
- Marche, con il 65% (13 su 20).

Le unioni che si sono costituite tra il 2010 ed il 2020 si caratterizzano per la numerosità dei comuni che ne fanno parte. Il numero dei comuni aderenti alle unioni varia da 2 a 38. Sono diverse le unioni costituite da più di 15 comuni (più che negli altri periodi).

Le unioni con il maggior numero di comuni si trovano in Piemonte e Friuli-Venezia-Giulia. Tuttavia, così come per gli altri periodi analizzati, il numero medio dei comuni aderenti rimane tra 3 e 5 in tutte le regioni d'Italia.

Analizzando la dimensione si rileva che, anche in questo periodo, il 42% delle unioni costituite è composto da "piccoli comuni" secondo la classificazione IFEL (2014). Il 30% delle unioni ricade nella tipologia "arcipelago" in cui sono presenti i piccoli comuni (< 5.000 abitanti) oltre a quelli di più grandi dimensioni.

Se si considera la dimensione complessiva dell'unione, quale somma degli abitanti dei comuni componenti, si rileva che per la maggior parte si tratta di unioni di media dimensione, costituite, dunque, da una popolazione complessiva che va da oltre 5.000 fino a 15.000 abitanti, rappresentando il 32% delle unioni costituite in questa fascia temporale.

E, interessante, infine, sottolineare che le unioni di comuni più grandi per dimensione demografica si sviluppano a partire dal periodo di "crescita" e, in particolare, nell'ultimo periodo.

7. Considerazioni conclusive

Oltre il 20% della popolazione italiana, pari a oltre 12 milioni di abitanti, vive in un comune che fa parte di un'unione. Le unioni di comuni rappresentano, dunque, una realtà importante in Italia, anche se per alcuni versi poco conosciuta. Proprio per tale motivo, questo articolo ha voluto presentare un approfondimento di alcuni elementi che caratterizzano le unioni di comuni in Italia, individuate dal nostro legislatore come uno degli strumenti fondamentali per l'attuazione della strategia di erogazione di servizi condivisi. Dopo un primo periodo di ridotta rilevanza delle

unioni, durato dal 1995 al 2000 circa, è seguito un periodo di crescita del numero delle unioni, accompagnato e favorito da una serie di modifiche legislative che hanno cercato di creare condizioni più favorevoli al loro sviluppo. Questo periodo è durato, con caratteristiche differenti, fino al 2017; più recentemente, la crescita del numero delle unioni ha ridotto il proprio slancio, anche a causa di una non sempre chiara politica di sviluppo delle stesse unioni da parte dello stato centrale e delle singole regioni, in merito al ruolo effettivo che si intende assegnare alle unioni. I ripetuti cambiamenti relativi all'introduzione e alla rimozione dell'obbligo di erogazione dei servizi in forma associata ha contribuito a creare una situazione di incertezza che non ha favorito lo sviluppo armonico delle unioni. Ad aggravare la situazione una legislazione regionale non sempre espressione di una chiara visione per le unioni.

Le unioni di comuni, tuttavia, continuano a rappresentare uno strumento di particolare interesse, che può consentire di superare alcuni limiti dettati dalle ridotte dimensioni di molti comuni italiani, senza rinunciare all'autonomia e alla storia delle piccole comunità.

Di particolare rilevanza è anche l'aspetto emerso durante la ricerca riguardante le unioni cessate, vale a dire unioni costituite e che, per vari motivi oggi non sono più operanti. Un possibile sviluppo della ricerca presentata in questo articolo è rappresentato proprio da un approfondimento dei motivi che hanno portato alla cancellazione di un numero consistente di unioni (quasi un quarto delle unioni complessivamente costituite nei 25 anni analizzati oggi non esiste più). Grazie a tali informazioni, sarà possibile comprendere meglio le dinamiche che caratterizzano questa modalità di erogazione dei servizi in modo condiviso e fornire un supporto informativo per la definizione di politiche di supporto alle unioni più efficaci.

Bibliografia

- ALLERS M.A., VAN OMMEREN B. (2016), "Intermunicipal cooperation, municipal amalgamation and the price of credit". *Local Government Studies*, 42(5), pp. 717-738.
- BALDI B., XILO G. (2012), "Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme". *Istituzioni del Federalismo*, 1 (Quaderni), pp. 141-165.
- BALDINI G., BOLGHERINI S., DALLARA C., MOSCA L. (2009), *Unioni di Comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia Romagna*, Bologna: Istituto Cattaneo.
- BIANCO A. (2013), *La gestione associata tra i piccoli comuni dopo la "spending review": fusioni di comuni, comunità montane, convenzioni, consorzi, unioni di comuni, accordi di programma*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli.
- CALDERINI G. (2015), *Due Carrare: Percorso storico aneddotico di una fusione*, Biblioteca due Carrare.

- CAMERA DEI DEPUTATI, S.s. (2020), *Unioni e fusioni di comuni*. Roma, recuperato da https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105809.pdf?_1555520990223
- CASULA M. (2016), "Between national constraints and the legacies of the past: explaining variations in inter-municipal cooperation in Italian regions". *Regional Studies, Regional Science*, 3(1), pp. 482-490.
- CITTALIA (2016), *Le unioni di comuni*, Roma: Cittalia.
- FAMIGLIETTI L. (a cura di) (2020), *Gestione associata di funzioni e servizi comunali connessi alla valorizzazione delle terre*, ANCI/IFEL.
- FRIERI F.R., GALLO L., MORDENTI M. (2012), *Le Unioni di Comuni. Costituzione, Gestione, Governance*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli.
- IFEL (2014), *Atlante dei piccoli comuni 2014*, Roma: IFEL.
- LOMMI S. (2017), *Associazionismo e fusioni di Comuni. Punti di forza e criticità delle politiche di incentivo*, IRPET.
- MANESTRA S., MESSINA G., PETA A. (2018), *L'Unione (non) fa la forza? Alcune evidenze preliminari sull'associazionismo comunale in Italia* (Vol. 452), Roma: Banca d'Italia.
- MINISTERO DELL'INTERNO. DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI (2004), *Rapporto sulla forma associativa delle unioni dei comuni dal 1996 al 2003*, Roma: Ministero dell'Interno. Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali.
- SPANO A. (2018), *Le unioni di comuni. Collaborare mantenendo la propria autonomia*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli.
- WARNER M.E. (2015), "Municipal Size, Resources, and Efficiency: Theoretical Bases for Shared Services and Consolidation", in HENDERSON A. C. (a cura di), *Municipal Shared Services and Consolidation: A Public Solutions Handbook*, pp. 3-16.

Sitografia

<http://www.comuniverso.it>
<https://dait.interno.gov.it>
<https://www.istat.it/it/archivio/6789>
<https://www.istat.it/it/archivio/variazione+territoriale>
<https://www.istat.it/it/popolazione-e-famiglie>
<https://www.tuttitalia.it/>
www.comuniverso.it

Il bilancio partecipativo in Italia: analisi dello stato dell'arte

Participatory Budgeting in Italy: the state of the art

Francesca Manes Rossi*

Università degli Studi di Napoli Federico II - Dipartimento di Economia, Management, Istituzioni

Luca Ferri

Università degli Studi di Napoli Federico II - Dipartimento di Economia, Management, Istituzioni

Annamaria Zampella

Università degli Studi di Napoli Federico II - Dipartimento di Economia, Management, Istituzioni

Adele Caldarelli

Università degli Studi di Napoli Federico II - Dipartimento di Economia, Management, Istituzioni

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Ruolo dei cittadini e bilancio partecipativo: analisi della letteratura – 3. Il contesto italiano – 4. Metodologia della ricerca – 5. Risultati e discussione – 6. Conclusioni

L'articolo presenta un'analisi delle esperienze di bilancio partecipativo condotte da 60 enti locali italiani, inquadrata nell'ambito degli studi di public governance, considerando il ruolo dei cittadini come co-producer. I dati raccolti analizzando i siti web dei comuni selezionati evidenziano uno sviluppo ancora embrionale del senso civico e politico, che – unitamente a uno sviluppo solo parziale degli strumenti di citizen engagement – limitano il ruolo dei cittadini nella co-produzione di valore pubblico. Le riflessioni che ne scaturiscono possono essere un utile punto di partenza per future ricerche, e nel contempo offrono spunti operativi a manager e politici negli enti locali nel definire il percorso di attivazione del bilancio partecipativo.

The paper offers an analysis of the participatory budgeting experience undertaken by 60 Italian local governments. The discussion is framed in previous studies considering citizens as co-producers. Data collected on the website of selected local governments reveal that citizens' participation is still scant, and public engagement tools are largely underdeveloped, thus limiting the role of citizens as co-producers of public value. The paper provides reflections for further research development and suggestions for managers and politicians in activating participatory budgeting.

L'article présente une analyse des expériences de bilan participatif conduites par 60 collectivités locales, dans le cadre des études de gouvernance publique, en envisageant le rôle des citoyens en tant que co-producteurs. Les données recueillies à travers l'analyse des sites Internet des municipalités sélectionnées mettent en évidence un développement encore embryonnaire du sens civique et politique, lequel – combiné avec un développement seulement partiel des outils de participation citoyenne – limitent le rôle des citoyens dans la co-production de valeur publique. Les considérations résultantes se proposent comme un point de départ utile pour recherches à venir, en offrant, en même temps, perspectives de travail opératif à manager et politiciens des collectivités locales pour la définition et l'activation du bilan participatif.

*Autore corrispondente, Dipartimento di Economia, Management, Istituzioni, Università degli Studi di Napoli Federico II, Via Cintia, 21 - 80126 Napoli; email: manes@unina.it.

Articolo ricevuto il 20/02/2022 – accettato il 17/06/2022

Parole chiave: bilancio partecipativo, co-production, governo pubblico
Keywords: Participatory Budgeting, co-production, public governance
Mots-clés: bilan participatif, co-production, gouvernance publique

1. Introduzione

Il bilancio partecipativo (BP) si inquadra tra i principali strumenti di coinvolgimento dei cittadini nei processi di governo pubblico. Sperimentato per la prima volta nel 1989 in Brasile, nel comune di Porto Alegre, si è poi diffuso a livello mondiale, e in particolare in Europa, dove ad oggi sono concentrate il maggior numero di esperienze (Dias et al. 2019). Nato nell'intento di costruire un rapporto diretto tra cittadini e *governance* locale, riavvicinando le persone e l'elettorato alla politica e al governo del territorio, il BP è stato analizzato sotto diverse chiavi interpretative, anche in virtù delle molteplici varianti sperimentate dalle aziende pubbliche (Bassoli 2012). Tuttavia, solo di recente si è provveduto ad una sistematizzazione dell'ampia letteratura esistente, analizzando lo svolgimento del processo (*idea journey*), dalla sua nascita fino all'impatto prodotto (Bartocci et al. 2020).

L'attenzione nei confronti del BP da parte degli studiosi di management pubblico è anche legata al crescente riconoscimento del ruolo dei cittadini come co-produttori di valore pubblico nei processi di *public governance* (Osborne, 2010). Il BP si inquadra, infatti tra gli strumenti che favoriscono la co-produzione collettiva, dove i benefici derivanti dall'interazione tra pubblica amministrazione e cittadini (incluse associazioni di cittadini e organizzazioni non profit), ricadono sull'intera comunità (Cepiku et al. 2020). Non di meno, gli studi condotti non hanno ancora chiarito in che modo i cittadini esercitino, durante il processo di svolgimento del BP, il loro ruolo di co-produttori (Ianniello et al. 2018).

Nel contesto italiano alcuni studi hanno esaminato lo stato dell'arte del BP (i.e. Russo 2013; Bartocci et al. 2016); altri hanno presentato *case studies* come *best practice* da seguire (i.e. Bassoli 2012; Magliacani 2020; Mauro et al. 2020); altri ancora hanno investigato la percezione dei cittadini rispetto a un caso di successo (i.e. Barbera et al. 2016). Tuttavia, come già rilevato in letteratura (Barbera et al. 2016; Magliacani 2020), solo un limitato numero di studi pone l'accento sulle similarità e sulle differenze esistenti tra le varie esperienze condotte.

Nell'intento di colmare il gap esistente, il presente studio analizza il processo di BP nel contesto italiano, mettendo in luce le modalità di svolgimento del processo e di coinvolgimento dei cittadini come co-creatori di valore (Osborne 2010). Gli enti locali del nostro Paese hanno mostrato un crescente interesse all'adozione di questo strumento¹, sebbene il BP sembri essere stato impiegato soprattutto per creare una coscienza partecipativa, piuttosto che come strumento di approvazione collettiva di scelte programmatiche (Russo 2013), limitando il ruolo dei cittadini come *co-producers* (Ianniello et al. 2018).

In particolare, per comprendere come e secondo quali modalità le

¹ Il trend positivo si evince dalle pubblicazioni editate da World Atlas of Participatory Budgeting. Infatti, nel 2019 l'Italia porta a compimento 63 BP, mentre nel 2020 i BP rilevati sono 163.

esperienze di BP nel nostro Paese stanno coinvolgendo i cittadini come co-produttori di valore pubblico, l'analisi empirica intende dare risposta alle due seguenti domande di ricerca:

- 1) in quali fasi del bilancio partecipativo sono attivamente coinvolti i cittadini?
- 2) le esperienze di bilancio partecipativo in Italia seguono percorsi di sviluppo simili?

Per rispondere alle domande di ricerca sono stati analizzati i dati relativi ai BP pubblicati sui siti web di 60 enti locali di diverse dimensioni. In particolare, l'analisi investe le diverse fasi del BP e le modalità di partecipazione dei cittadini, osservando le differenze emergenti tra le varie esperienze. Lungi dal voler costruire una sorta di "metrica" della partecipazione basata esclusivamente sulla quantità dei soggetti coinvolti, la ricerca intende piuttosto cogliere le varianti che sono venute a crearsi nella prassi italiana in termini di possibilità del cittadino di influire nelle decisioni pubbliche.

La restante parte del lavoro è organizzata come segue. Il paragrafo 2 analizza la letteratura sul BP come strumento di partecipazione democratica che consente ai cittadini di assumere il ruolo di co-creatori di valore. Il paragrafo 3 fornisce una breve analisi del contesto italiano. La metodologia della ricerca viene descritta nel paragrafo 4. Il paragrafo 5 presenta e discute i risultati emersi, e il paragrafo 6 traccia alcune considerazioni di sintesi, evidenziando i limiti del lavoro e i possibili sviluppi futuri, come pure le implicazioni per politici e manager pubblici.

2. Ruolo dei cittadini e bilancio partecipativo: analisi della letteratura

Il tema della partecipazione democratica dei cittadini ai processi decisionali pubblici ha affascinato gli studiosi di diverse discipline. Nell'ambito degli studi di *public governance*, in particolare, il ruolo dei cittadini come soggetti che cooperano alla produzione di valore nella realizzazione dei servizi pubblici locali è stato ampiamente dibattuto (Bovaird 2007; Osborne 2010) sin da quando Ostrom (1972) ha coniato il termine *co-production*. Questo concetto è stato usato per descrivere il processo di realizzazione e/o distribuzione di servizi pubblici con il congiunto coinvolgimento di cittadini e manager pubblici (Brudney e England 1983). Osborne et al. (2013) hanno poi evidenziato il ruolo dei cittadini come co-produttori alla creazione di valore pubblico, dove la partecipazione dei cittadini contribuisce ad innovare i processi produttivi, migliorando efficienza ed efficacia. Nabatchi et al. (2017) hanno posto in luce diversi livelli di co-produzione. Mentre sul piano individuale si guarda al cittadino come cliente/consumatore, sul piano collettivo emerge il ruolo significativo della società civile. Tuttavia, studi recenti hanno posto in luce come il ruolo dei cittadini come co-produttori rischia talvolta di essere dato per scontato; ne deriva la necessità di effettuare ricerche empiriche

in grado di far emergere come i cittadini partecipino concretamente alle scelte pubbliche (Ianniello et al. 2018). Difatti, la partecipazione può assumere diversi livelli di coinvolgimento, spaziando dalla semplice consultazione fino all'attribuzione del potere di scelta, così da incidere sul processo decisionale secondo modalità diverse. Il BP è uno degli strumenti attraverso i quali i cittadini assumono il ruolo attivo di co-produttori, co-operando con l'amministrazione pubblica nell'identificare i servizi pubblici che meglio soddisfano le esigenze della collettività (*co-design*) fino a spingersi a prendere parte ai processi decisionali (*co-planning*) (Pollitt et al. 2006; Barbera et al. 2016).

Non tutte le esperienze di BP consentono ai cittadini di assumere pienamente il ruolo di co-produttori. Sintomer et al. (2008) hanno sistematizzato i diversi modelli di BP in considerazione di quattro elementi fondanti: l'origine del processo, il livello e le tipologie di incontri organizzati, le modalità di deliberazione e il coinvolgimento della società civile nel processo. Pur avendo così stigmatizzato sei modelli ideali in base alle diverse combinazioni osservate più di frequente nella prassi Europea, gli stessi autori riconoscono che variazioni sono possibili, anche in considerazione delle tradizioni esistenti nei singoli contesti in tema di partecipazione democratica. Altri studiosi hanno discusso le modalità di valutazione dell'efficacia di una esperienza di BP. In tal senso, Ebdon e Franklin (2004) e Franklin et al. (2009) hanno inizialmente posto l'attenzione sul numero dei cittadini coinvolti, sulla capacità di rappresentanza dei partecipanti, o ancora sulle risorse messe a disposizione dall'ente. Secondo gli autori è improbabile che alcuni meccanismi partecipativi producano da soli risultati validi, evidenziando l'esistenza di un disallineamento tra la percezione dei cittadini e quella dei funzionari locali.

La letteratura ha anche evidenziato l'importanza del coinvolgimento dei manager, oltre che dei politici, per poter offrire il necessario supporto operativo allo svolgimento del BP, unitamente alla necessità di organizzare strutture e processi idonei a garantire la fluidità delle diverse fasi (Liao e Schachter 2018; Ianniello et al. 2018). Il dialogo tra cittadini ed ente resta un pilastro fondamentale per la riuscita del BP, come evidenziato ampiamente in teoria (Ebdon e Franklin 2004; Mauro et al. 2020).

3. Il contesto italiano

Il tema della partecipazione democratica dei cittadini ai processi decisionali pubblici nel nostro paese trova le sue radici nelle manifestazioni di protesta degli anni '60, quando movimenti studenteschi e operai si sono fatti promotori di istanze di cambiamento richiedendo, in via principale, una maggiore possibilità di esercizio della democrazia diretta (Bartocci et al. 2016).

Nel tempo si è assistito a numerosi interventi normativi volti a favorire

la creazione e l'introduzione di strumenti partecipativi sia a livello nazionale (si vedano ad esempio le Leggi 278/1976, 241/1990, 81/1993, e il D. Lgs. 267/2000) sia a livello regionale. In generale, entrambe le tipologie di intervento hanno promosso la cultura partecipativa nel nostro paese consentendo da un lato la creazione di organi specializzati nella discussione e nella promozione dei BP e dall'altro l'ottenimento di incentivi finanziari per gli enti locali (si veda ad esempio la Legge regionale 4/2006 della regione Lazio) (Bartocci et al. 2016). Più di recente si è anche assistito nella Regione Sicilia all'obbligo per gli enti locali di destinare il 2% dei trasferimenti regionali di parte corrente all'attuazione di forme di democrazia partecipata (L.R. n.5/2014), utilizzando strumenti idonei a promuovere il coinvolgimento attivo dei cittadini nelle scelte di bilancio (integrazione del 2017). In tale contesto sia le amministrazioni sia i cittadini si sono fatti promotori di importanti iniziative tra cui occorre ricordare il primo bilancio partecipativo europeo ad opera del Comune di Grottammare nel 1994.

Diversi studiosi hanno analizzato l'adozione dei bilanci partecipativi nel nostro paese riportando casi di adozione e mostrando vie di sperimentazione e differenze.

Mariani (2006) discute il caso del Municipio XI del comune di Roma mostrando le modalità con cui i cittadini riportano le proprie priorità di intervento nel processo decisionale dell'amministrazione. Il BP si palesa come un percorso politico e sociale che disegna un nuovo modello di *governance*, suscettibile di ulteriori sviluppi e applicazioni.

Agostinelli et al. (2010) hanno affrontato il caso del Comune di Follonica che nell'anno 2007 ha utilizzato strumenti partecipativi per un intervento di riqualificazione di un quartiere storico limitando, però, la partecipazione ai soli cittadini residenti. Gli autori mettono in luce che il processo partecipativo può avere esito positivo migliorando la qualità dei processi e responsabilizzando il cittadino laddove i partecipanti siano dotati di buona maturità civica e gli sforzi siano realmente orientati alla ricerca di un beneficio per la collettività.

Bassoli (2012) descrive e analizza tre casi di comuni italiani che hanno utilizzato il BP descrivendoli sotto quattro aspetti principali: inclusione, partecipazione, ruolo dell'opposizione e trasparenza. L'autore rileva il cruciale ruolo della leadership politica e della strategia inclusiva adottata evidenziando, inoltre, come la presenza e il mantenimento di pratiche partecipative siano legati al ruolo svolto dalla società civile e alla presenza di vincoli amministrativi.

Altri autori hanno discusso l'utilità, le criticità, i vantaggi e le problematiche derivanti dall'adozione del bilancio partecipativo in diversi enti locali italiani (si vedano ad esempio: Canafoglia 2010; Putini, 2011; Bartocci, 2012; Tonella, 2015; Gatto e Sadik-Zada, 2021).

Più recentemente, Mattei et al. (2022) utilizzando la *content analysis* e la *fuzzy-set qualitative analysis* hanno verificato quali tipologie di BP

favoriscono maggiormente la partecipazione dei cittadini giungendo alla conclusione che non esiste una *one best way* e che comuni maggiormente virtuosi coinvolgono i cittadini fin dalle prime fasi del processo di discussione e non solo nel processo decisionale.

In generale, le ricerche svolte in Italia (Bartocci et al. 2016; Bartocci et al. 2018) hanno evidenziato una moderata diffusione del fenomeno, con prevalenza nei piccoli comuni e nell'area del centro-nord. Si tratta di un contesto nel quale la norma incoraggia gli enti locali a intraprendere iniziative che promuovano "organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale" (art. 8 D. Lgs. 267/2000). Russo (2013) ha evidenziato come alcune iniziative si siano sviluppate soprattutto a seguito di spinte istituzionali, dove alcune regioni hanno posto in essere norme e/o iniziative che hanno favorito la diffusione dello strumento. I livelli di partecipazione maggiore dei cittadini, sia nella fase di presentazione delle proposte, sia nella fase di voto, sembrano verificarsi nei comuni piccoli (Russo 2013; Bartocci et al. 2016). Va altresì notato come alcune analisi di caso rivelano che il ripetersi dell'iniziativa consente di ampliare il numero di cittadini coinvolti anche negli enti di maggiori dimensioni (Magliacani 2020).

4. Metodologia della ricerca

La metodologia di ricerca adottata è di tipo quali-quantitativo. I sottoparagrafi successivi descrivono la metodologie di formazione del campione, la *content analysis* e il test di *Mann-Whitney*.

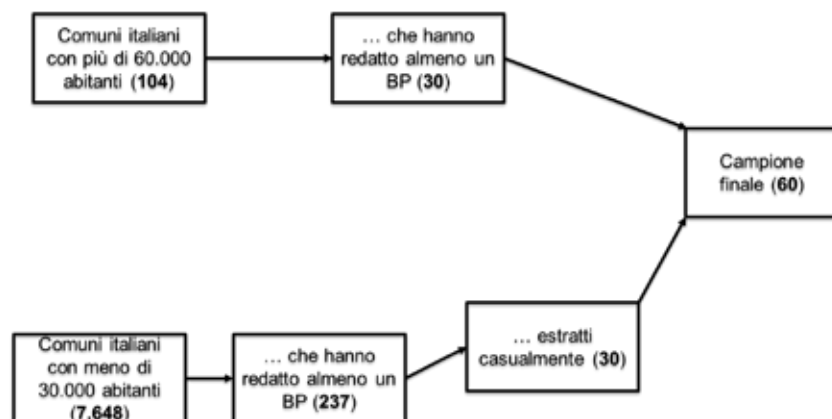
Il campione

Per assicurare la capacità del campione oggetto di studio di cogliere i comportamenti adottati da enti di dimensioni diverse, sono stati utilizzati sia comuni grandi (con più di 60.000 abitanti) sia comuni meno grandi (con meno di 30.000 abitanti).

Dall'elenco degli enti locali italiani con più di 60.000 abitanti (104) sono stati eliminati tutti quelli che non hanno mai avuto almeno una esperienza di BP nel periodo 2011-2020 (74). Il risultato finale è stato pari a 30. Successivamente, al fine di creare un campione numericamente bilanciato considerando anche i comuni di dimensione inferiore ai 30.000 abitanti (7.648), è stato estratto casualmente un campione di peso equivalente, tenendo conto della distribuzione geografica dei primi 30 enti identificati.

Il campione finale che ne è derivato è costituito da 60 enti locali che hanno avuto almeno una esperienza di creazione di un bilancio partecipativo di cui 30 con più di 60.000 abitanti e 30 con meno di 30.000 abitanti. La Figura 1 sintetizza il processo di costruzione del campione.

Figura 1 – Costruzione del campione



Per ridurre l'impatto della collocazione geografica dei comuni sui risultati di ricerca, entrambi i sotto-campioni presentano 10 comuni posizionati al Nord Italia, 10 al Centro e 10 al Sud, per un totale di 60 (tabella 1).

Tabella 1 – Comuni suddivisi per dimensione e collocazione geografica

	Comuni con più di 60.000 abitanti		Comuni con meno di 30.000 abitanti	
	N	%	N	%
Nord	10	0,33	10	0,33
Centro	10	0,33	10	0,33
Sud	10	0,33	10	0,33
Totale	30	1	30	1

La Tabella 2 evidenzia la distribuzione temporale dei dati raccolti nel periodo 2011-2020. Laddove siano stati rinvenuti più BP nel periodo di riferimento, è stata considerata l'esperienza più recente.

Tabella 2 – Collocazione temporale dell'ultimo bilancio partecipativo

	Comuni con più di 60.000 abitanti		Comuni con meno di 30.000 abitanti	
	N	%	N	%
2011	0	-	1	0,03
2012	1	0,03	1	0,03
2013	1	0,03	0	-
2014	2	0,07	1	0,03

- segue -

	Comuni con più di 60.000 abitanti		Comuni con meno di 30.000 abitanti	
	N	%	N	%
2015	1	0,03	0	-
2016	4	0,13	4	0,13
2017	6	0,10	2	0,07
2018	4	0,13	8	0,27
2019	8	0,27	10	0,33
2020	3	0,10	3	0,10
Totale	30	1	30	1

I dati evidenziano che, soprattutto negli ultimi anni, la redazione del BP è un fenomeno in aumento sia nei comuni di maggiori dimensioni, sia in quelli di minori dimensioni.

La content analysis

Dal punto di vista qualitativo, sono state vagliate le iniziative di BP intraprese dagli enti selezionati, analizzando regolamenti, avvisi pubblici e comunicati stampa presenti sui singoli siti web istituzionali con la tecnica della *content analysis*. A tal fine, in prima istanza, è stato necessario identificare le fasi del BP a cui fare riferimento, attraverso l'esame della letteratura che si è occupata di analizzare il processo. Comunemente, vengono individuate cinque fasi (Barbera et al. 2016; Russo 2013; Wu e Wang 2012), riportate nella Tabella 3 unitamente alle connesse informazioni da ricercare e alle relative modalità di codifica. Precisamente, le informazioni da ricercare sono state individuate sia sulla base di contributi precedenti (es. Bartocci et al. 2016), sia attraverso la *content analysis* che ha consentito di individuare le informazioni che si ripetevano in modo sistematico nei diversi BP analizzati.

Per garantire l'affidabilità della codifica, in linea con la letteratura precedente, tre ricercatori esperti hanno svolto indipendentemente l'analisi su dieci enti del campione (Krippendorff 1980; Bos e Tarnai 1999). I risultati sono stati confrontati e le differenze risolte. Successivamente due ricercatori hanno completato la codifica.

Tabella 3 – Fasi del Bilancio Partecipativo e codifica delle informazioni

Fasi	Informazioni raccolte	Dettaglio delle informazioni ricercate
FASE 1 Raccolta delle proposte dei cittadini	Soggetti autorizzati a presentare le proposte	residenti > 18 anni residenti > 15 anni gruppi organizzati di interesse (es. associazioni pro loco)
	Modalità di raccolta delle proposte	online email telefono a mano
	Proposte presentate dai cittadini	n. di proposte
	Proposte presentate dai comuni ²	n. di proposte
	Modalità di presentazione da parte dell'ente, delle proposte da sottoporre a voto	presentazione pubblica delle proposte organizzate dall'ente pubblico (i.e. comizio di piazza) coinvolgimento di <i>focus group</i> / <i>stakeholder</i> locali assemblee territoriali organizzate dai cittadini
	Temi maggiormente affrontati	riqualificazione di aree verdi riqualificazione di piazze e spazi urbani creazione di percorsi ciclopedonali aree giochi dog area percorsi fitness altro
FASE 2 Analisi delle proposte	Composizione della commissione tecnica	mista: cittadini e rappresentanti dell'ente rappresentanti dell'ente soggetti esterni
	Previsione da parte della Commissione di integrazioni e/o armonizzazione di eventuali proposte simili	non prevista prevista.
	Previsione di una soglia di sbarramento all'invio delle proposte a votazione (es. numero limitato di proposte per votante)	non prevista prevista
	Proposte che hanno superato la valutazione di fattibilità economico-tecnica	% di proposte che hanno superato la valutazione di fattibilità rispetto al totale delle proposte presentate

- segue -

2 Nel campione esaminato circa il 70% dei comuni predispone un elenco di proposte tra le quali il cittadino può scegliere. È degno di nota che nel 47% dei casi i comuni hanno predisposto un elenco rigido di aree di intervento tra cui scegliere mentre nel residuo 53% si è lasciata la possibilità al cittadino di avanzare liberamente le proposte.

<i>Fasi</i>	<i>Informazioni raccolte</i>	<i>Dettaglio delle informazioni ricercate</i>
FASE 3 Votazione	Soggetti autorizzati a votare	residenti > 18 anni residenti > 15 anni gruppi organizzati di interesse (es. associazioni proloco)
	Voti consentiti a ogni votante	n. di voti esprimibili da ogni votante
	Modalità di raccolta dei voti	scritto online telefono tutte le precedenti
	Voti espressi	n. voti raccolti
FASE 4 Attuazione	Grado di realizzazione delle proposte	% proposte realizzate % proposte parzialmente realizzate % proposte non realizzate
	In caso di insufficienza delle risorse si ricorre a risorse alternative (es. cofinanziamenti e/o maggiori risorse stanziare dal comune) o l'attività resta incompleta?	attività incompleta risorse alternative
	Se la proposta non è attuabile come si procede?	cancellazione del progetto scorrimiento della graduatoria
FASE 5 Rendicontazione	Rendicontazione sul processo di bilancio partecipativo	assente è stata redatta relazione apposita sul BP comunicato disponibile sul sito web dell'ente

Il Test di Mann-Whitney

Successivamente, al fine di comparare le differenti esperienze, rispondendo così alla seconda domanda di ricerca, è stato impiegato il test di *Mann-Whitney* (da ora in poi anche *U test*). Si tratta di un test non parametrico che consente di verificare l'esistenza di differenze statisticamente significative nel percorso di predisposizione dei bilanci partecipativi in due campioni diversi. Questo test non richiede particolari assunzioni a priori, pertanto è utilmente applicabile a campioni medio-piccoli, come nel presente studio. L'ipotesi nulla sottostante il test prevede che due campioni provengano dalla stessa popolazione (ovvero che abbiano la stessa media) o, in alternativa, provengano da due popolazioni diverse (ovvero che abbiano medie diverse). Si sottolinea che tale test, essendo un test descrittivo, non fornisce alcun tipo di informazione circa rapporti di cause-effetto. L'equazione successiva chiarisce le modalità di calcolo dell'indice:

$$U \text{ test} = \text{Rank sum} - [n(n-1)]/2$$

5. Risultati e discussione

Le tabelle che seguono mostrano le statistiche descrittive per ogni fase del BP sulla base delle quali poter individuare dove i cittadini sono maggiormente coinvolti, così da poter rispondere alla prima domanda di ricerca.

Tabella 4 – Fase 1 - Raccolta delle proposte dei cittadini

Informazioni ricercate	Dettaglio delle informazioni ricercate	Frequenza assoluta	Frequenza relativa
Soggetti autorizzati a presentare le proposte	residenti > 18 anni	34	56,67%
	residenti > 15 anni	15	25,00%
	gruppi organizzati di interesse (es. associazioni proloco)	11	18,33%
Modalità raccolta proposte	Online	22	20,00%
	Telefono	8	7,27%
	Scritto	25	22,73%
	tutte le precedenti	5	4,55%
Modalità di presentazione da parte dell'ente, delle proposte da sottoporre a voto	presentazione pubblica delle proposte organizzate dall'ente pubblico (i.e. comizio di piazza)	16	23,19%
	coinvolgimento di focus group/stakeholder locali	29	42,03%
	assemblee territoriali organizzate dai cittadini	24	34,78%
Temi maggiormente affrontati	riqualificazione di aree verdi	44	29,73%
	riqualificazione di piazze e spazi urbani	41	27,70%
	creazione di percorsi ciclopeditoni	18	12,16%
	aree giochi	13	8,78%
	dog area	5	3,38%
	percorsi fitness	7	4,73%
	Altro	20	13,51%

		Valore minimo	Valore massimo	Valori medi	Dev. Std
Proposte presentate dai cittadini	media proposte	2	193	37,28	41,84
Proposte presentate dai comuni	media proposte	4	67	13,67	12,33

I comuni che autorizzano a presentare proposte unicamente ai residenti maggiorenni sono il 56,67% del totale degli enti osservati. Il 25% estende questa possibilità ai residenti dai 15 anni in su. L'ampliamento

degli aventi diritto al voto può essere considerato uno stimolo per i più giovani ad essere attivamente coinvolti nelle scelte dell'ente, e quindi rappresenta un lodevole sforzo da parte degli enti locali a educare alla cittadinanza attiva (Mauro et al. 2020). Tuttavia, non ci si può esimere dal considerare che la giovanissima età, come anche la presentazione di proposte da parte di persone spesso non organizzate, e che non hanno necessariamente idonee competenze tecniche, può generare notevoli oneri per l'ente nella valutazione e selezione delle proposte (Bassoli 2012).

Infine, nel 18,33% dei comuni osservati, le proposte sono avanzate anche da gruppi organizzati di interesse (es. associazioni proloco). Tuttavia, nella maggior parte dei casi e in linea con quanto rilevato da Bartocci et al. (2016), il BP si rivolge al "generico" cittadino singolarmente inteso e non a specifici gruppi di interesse.

La maggior parte delle proposte è stata raccolta per iscritto (22,73%) e online (20%) evidenziando un timido avvicinamento agli strumenti digitali, considerati dagli studiosi utili a facilitare il dialogo tra cittadini e Pubblica Amministrazione (Magliacani 2020; Mauro et al. 2020).

Il numero minimo delle proposte presentate dai cittadini per singolo comune è pari a 2, mentre il massimo è 193³. I dati pubblicati non consentono di verificare in che misura nell'intero campione di enti le proposte provengano da singoli cittadini o da associazioni, informazione necessaria per valutare se e in che misura l'iniziativa di BP induca i cittadini a confrontarsi prima di procedere alla presentazione di progetti.

Osservando una modalità di sviluppo del BP che semplifica grandemente la fase di presentazione delle proposte (ma che limita anche il ruolo dei cittadini come *co-producers*), si rileva una tendenza dei comuni che elaborano direttamente le proposte a offrire un numero limitato di opzioni. Infatti, nel campione esaminato circa il 70% dei comuni dispone un elenco di proposte tra le quali il cittadino può scegliere, riducendo in tal modo lo spazio di co-progettazione. D'altro canto, il ridotto numero di proposte può essere considerato il frutto della volontà dell'ente di concentrare la scelta dei cittadini tra un numero contenuto di opzioni, per non disperdere i voti. In parte tale modalità "snatura" il ruolo del BP di promozione della partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche locali. L'elaborazione delle proposte direttamente dagli enti, infatti, priva i cittadini dell'opportunità di dar voce alle proprie necessità e delle problematiche locali più impellenti, e di indirizzare così le scelte dell'amministrazione sugli interventi pubblici da realizzare o sui servizi da implementare o migliorare.

Indipendentemente dalla modalità di elaborazione delle proposte, si registra un'alta variabilità dei dati (deviazione standard 41,84 nel numero di proposte presentate dai cittadini e 12,33 nel numero di propo-

³ Questo dato soffre di un *bias* in quanto alcuni comuni danno la possibilità di presentare una sola proposta; altri consentono allo stesso cittadino la presentazione più proposte.

ste presentate dai comuni) risultato della forte disomogeneità in termini di partecipazione a livello territoriale. Il dato suggerisce che in molte realtà territoriali il cittadino non ha ancora assunto una funzione attiva nel processo in cui i ruoli di amministratori e amministrati si integrano, operando secondo logiche di *public governance* (Russo, 2013) idonee a condurre alla *governance multilivello* (Stoker 1996; Pierre e Stoker 2000; Irving e Stansbury 2004; Soma e Vatn 2010) o alla *governance collaborativa* (Newman et al. 2004; Fung 2006; Storlazzi 2006).

Rispetto, invece, alla modalità di presentazione dei progetti da sottoporre al vaglio dei cittadini da parte dell'ente, si evidenzia che la maggior parte dei comuni opta per il coinvolgimento di *focus group* o *stakeholder* locali (42,03%), mostrando in tal modo un comportamento di ascolto *ex ante* da parte dell'ente delle possibili reazioni dei cittadini.

I temi più affrontati vertono principalmente sulla realizzazione di aree verdi (29,73% del totale dei temi riscontrati), di piazze e spazi urbani (27,70%), disvelando una tendenza al *green* di molti comuni. Il dato è parzialmente in linea con le ricerche di Sintomer et al. (2012) e di Bartocci et al. (2016) i quali hanno riscontrato, pur con una certa diversificazione, una prevalenza di tematiche legate alla riqualificazione e all'arredo urbano, nonché alla tutela ambientale.

Il dato medio sul numero di proposte sottoposte a votazione rispetto al numero degli aventi diritto di voto (0,06) non è particolarmente soddisfacente ed è sintomatico del coinvolgimento di un circoscritto numero di soggetti, a conferma di quanto già evidenziato in precedenti esperienze (Magliacani 2020). La spiegazione di questo risultato potrebbe essere interpretata sotto un duplice aspetto. Da un lato, tale evidenza si potrebbe imputare all'atteggiamento del cittadino che, a causa del tempo e dello sforzo necessari per espletare la votazione, rinunciarebbe all'opportunità di prendere parte al processo (Monfardini 2008). Dall'altro, il risultato emerso potrebbe essere frutto dell'impiego a meri fini demagogici del BP da parte di molti enti locali. In altre parole, occorre approfondire se l'avvio del processo ha un valore prevalentemente simbolico o se rappresenta uno strumento che – combinato con altri strumenti attivati nel contempo – rende possibile un coinvolgimento attivo dei cittadini come co-produttori di valore pubblico.

Tabella 5 – Fase 2 - Analisi delle proposte

Informazioni ricercate	Dettaglio delle informazioni ricercate	Frequenza assoluta	Frequenza relativa
Composizione della commissione tecnica	mista: cittadini e rappresentanti dell'ente	20	33,33%
	rappresentati dell'ente	40	66,67%
	soggetti esterni	0	-

- segue -

Informazioni ricercate	Dettaglio delle informazioni ricercate	Frequenza assoluta	Frequenza relativa
Previsione da parte della Commissione di integrazioni e/o armonizzazione di eventuali proposte simili	non prevista	28	46,67%
	prevista	32	53,33%
Previsione di una soglia di sbarramento all'invio delle proposte a votazione (es. numero limitato di proposte per votante)	non prevista	24	40,00%
	prevista	36	60,00%

		%
Proposte che hanno superato la valutazione di fattibilità economico-tecnica	% di proposte che hanno superato la valutazione di fattibilità rispetto al totale delle proposte	43.00%

La Tabella 5 evidenzia l'assenza di soggetti esterni nella commissione tecnica chiamata a valutare la fattibilità delle proposte presentate in tutto il campione di enti osservato, e la predilezione per il ricorso a una commissione tecnica composta esclusivamente da tecnici dell'ente (66,67%). Anche le commissioni miste, che contemplano la presenza di rappresentanti dei cittadini, sono comunque adottate da un considerevole numero di comuni (33,33%). In realtà, sarebbe auspicabile un più ampio ricorso a una commissione tecnica di tipo misto per rafforzare il dialogo tra cittadini e pubblica amministrazione (Brown 2009; Mauro et al. 2020) e rendere i cittadini attori di un processo di co-produzione collettiva (Cepiku et al. 2020).

Inoltre, nel 53,33% dei casi è prevista un'armonizzazione tra idee progettuali in sovrapposizione o coincidenti, così da aggregare proposte che attengono a interventi uguali o simili. Infine, il numero di proposte che ha superato la fase della valutazione è in media 17,26.

Il 60% dei comuni ha previsto una soglia di sbarramento, oltre la quale non è più possibile far avanzare le proposte alla fase di votazione. La soglia di sbarramento può essere considerata un utile strumento per lasciare spazio all'attuazione delle idee progettuali che raccolgono maggiore consenso e che quindi danno risposta a bisogni avvertiti da una fascia più ampia di popolazione.

Tabella 6 – Fase 3 - Votazione

Informazioni ricercate	Dettaglio delle informazioni ricercate	Frequenza assoluta	Frequenza relativa
Soggetti autorizzati a votare	residenti > 18 anni	34	56,66%
	residenti > 15 anni	21	35,00%
	gruppi organizzati di interesse (es. associazioni proloco)	5	8,33%
Modalità di raccolta dei voti	Scritto	3	5,00%
	Online	35	58,33%
	telefono	14	23,33%
	tutte le precedenti	8	13,33%

		Valore minimo	Valore massimo	Valori medi	Dev. Std
Voti consentiti a ogni votante	media voti esprimibili da ogni votante	1	5	1,45	1,06

La Tabella 6 evidenzia i risultati relativi alla fase della votazione. Nella maggioranza dei casi (56,66% degli enti) i soggetti autorizzati a votare le proposte che hanno superato il vaglio della commissione tecnica sono prevalentemente residenti maggiorenni⁴. In merito alle modalità di espressione del voto, a fronte di un numero medio di voti espressi in totale pari a circa 2.138, i comuni che consentono esclusivamente la raccolta dei voti per iscritto sono il 5%, il 58,33% consente il voto online, il 23,33% il voto via telefono e il 13,33% permette di utilizzare tutte le modalità precedenti, a scelta del cittadino. Questo dato è in linea con la modalità di raccolta delle proposte nella fase 1.

I votanti hanno potuto esprimere la propria preferenza con modalità molto differenti, da un solo voto possibile a 5 voti possibili.

Tabella 7 – Fase 4 – Attuazione

Informazioni ricercate	Dettaglio delle informazioni ricercate	%
Grado di realizzazione delle proposte	% proposte realizzate	36.00%
	% proposte parzialmente realizzate	38.00%
	% proposte non realizzate	26.00%

- segue -

⁴ Anche in questo caso, il dato soffre di un *bias* in quanto alcuni comuni danno la possibilità di esprimere un solo voto; altri consentono più voti.

Informazioni ricercate	Dettaglio delle informazioni ricercate	%	
In caso di insufficienza delle risorse si ricorre a risorse alternative (es. cofinanziamenti e/o maggiori risorse stanziati dal comune) o l'attività resta incompleta?	attività incompleta	11	18,33%
	risorse alternative	49	81,67%
Se la proposta non è attuabile come si procede?	cancellazione del progetto	14	23,33%
	scorrimento della graduatoria	46	76,67%

La fase di attuazione è la più delicata perché in tale fase potrebbero nascere impedimenti che rendono impossibile la realizzazione del progetto. Dall'indagine (Tabella 7) emerge che la percentuale di proposte realizzate è il 36%, la percentuale di proposte parzialmente realizzate ammonta al 38% e la percentuale di proposte non realizzate è il 26%.

Inoltre, in caso di insufficienza delle risorse, ben l'81,67% dei comuni ricorre ad altre risorse. Solo una esigua parte dei progetti viene cancellata (nel 76,67% dei casi il comune attua uno scorrimento di graduatoria). Questi risultati denotano una forte tensione da parte degli enti a dar seguito al processo avviato, onde evitare la c.d. "illusione partecipativa" (Bartocci et al. 2016). In altri termini, i comuni tendono a garantire la realizzazione del progetto anche in situazioni di tensioni finanziarie.

Tabella 8 – Fase 5 – Rendicontazione

Informazioni ricercate	Dettaglio delle informazioni ricercate	Frequenza assoluta	Frequenza relativa
Relazione sul processo di bilancio partecipativo	assente	37	61,67%
	è stata redatta relazione apposita sul BP	13	20,00%
	comunicato disponibile sul sito web dell'ente	10	17,00%

Infine, dai dati raccolti (Tabella 8), si deduce che l'azione di rendicontazione legata al BP è alquanto scarsa. Infatti, solo il 20% dei comuni prevede una relazione apposita sulla redazione del BP e solo il 17% degli enti fa un comunicato stampa sul sito web. Ciò sta a sottolineare la debolezza di questa fase di comunicazione dei risultati in un'ottica di *accountability*. Il dato conferma quanto già osservato in passato, (Bartocci et al. 2016) individuando nella rendicontazione il momento più critico dell'intero processo partecipativo.

Per rispondere alla seconda domanda di ricerca, è stata svolta un'ulteriore analisi volta a verificare se esistono delle differenze statisticamente significative nelle fasi del BP tra: 1) comuni con più di 60.000 abitanti e comuni con meno di 30.000 abitanti; 2) comuni con diversa loca-

lizzazione geografica; 3) comuni che hanno subito l'influenza di diversi partiti politici e comuni con una *governance* più stabile; infine 4) comuni guidati da un sindaco uomo o donna.

A tal fine è stato utilizzato il test di *Mann-Whitney (U test)*.

La tabella successiva riporta i risultati del test tra comuni grandi e meno grandi.

Tabella 9 – *U test tra comuni grandi (> 60.000 ab.) e comuni meno grandi (<30.000 ab.)*

Fasi	U test Prob > z
Fase 1	0,26**
Fase 2	2,40**
Fase 3	3,17***
Fase 4	2,10**
Fase 5	1,13
*** p < 0,01; ** p < 0,05; * p > 0,05	

Il test sottolinea che esiste una differenza nell'espletazione delle diverse fasi di formazione del BP. Ad eccezione della fase di rendicontazione, ugualmente carente nei due gruppi di enti, nelle restanti fasi la dimensione incide sullo sviluppo delle diverse fasi. Nei comuni con più di 60.000 abitanti la gestione del processo richiede la creazione di due livelli decisionali: uno a livello di quartiere/comprendorio, un altro a livello di ente. I delegati eletti dalle assemblee di quartiere (ad esempio, Consiglio del bilancio partecipativo) hanno il ruolo di riassumere le proposte e discuterne con i rappresentanti dell'ente.

Va inoltre sottolineato che tali differenze potrebbero anche essere motivate dal fatto che non esiste un unico modello di BP; sulla base delle sperimentazioni e dei progetti realizzati, è possibile, infatti, individuare differenti percorsi di definizione e attuazione di questo strumento.

Le tabelle 10, 11 e 12 mostrano, rispettivamente, le differenze per aree geografiche (nord e centro, nord e sud, centro e sud).

Tabella 10 – *U test sulle differenze geografiche – nord vs centro*

Fasi	U test Prob > z
Fase 1	1,40
Fase 2	1,76
Fase 3	2,53
Fase 4	2,99
Fase 5	0,88
*** p < 0,01; ** p < 0,05; * p > 0,05	

Tabella 11 – *U test sulle differenze geografiche – nord vs sud*

<i>Fasi</i>	<i>U test Prob > z</i>
Fase 1	5,67***
Fase 2	4,89***
Fase 3	3,26***
Fase 4	4,15***
Fase 5	1,20
*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p > 0,05$	

Tabella 12 – *U test sulle differenze geografiche – centro vs sud*

<i>Fasi</i>	<i>U test Prob > z</i>
Fase 1	2,77**
Fase 2	3,18**
Fase 3	2,22**
Fase 4	1,95**
Fase 5	1,33
*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p > 0,05$	

Come si vede, non emergono differenze significative nella predisposizione delle fasi del BP tra comuni del nord e del centro Italia, mentre sussistono variazioni tra nord e sud, centro e sud del Paese. Questo risultato conferma, a distanza di tempo, quanto osservato da Bartocci et al. (2016) ovvero che le esperienze di BP in Italia sono diffuse maggiormente nelle regioni del centro-nord, anche grazie a spinte istituzionali volte a promuovere lo sviluppo locale di pratiche partecipative

Un ulteriore aspetto oggetto di ricerca è stata la presenza di altre azioni rivolte a favorire la partecipazione dei cittadini ai BP. In merito è stato verificato sui siti web la presenza di mediatori culturali, esperti in lingua e comunicazione, società di consulenza. In tutte le esperienze analizzate non è stato rivenuto il ricorso esplicito a questo tipo di professionalità. Potremmo dedurre, quindi, che in determinate zone d'Italia i cittadini contribuiscono maggiormente alla co-produzione di valore pubblico perché, plausibilmente, è da più tempo che in queste aree si sono consolidati comportamenti di democrazia partecipativa (Brun-Martos e Lapsley 2017; Allegretti e Herzberg 2004).

Tabella 13 – *U test tra comuni con alternanza di diversi partiti politici e comuni con una governance più stabile*

<i>Fasi</i>	<i>U test Prob > z</i>
Fase 1	2,68**
Fase 2	2,56**

- segue -

<i>Fasi</i>	<i>U test Prob > z</i>
Fase 3	2,15**
Fase 4	2,91**
Fase 5	0,76
*** p < 0,01; ** p < 0,05; * p > 0,05	

La formazione del BP differisce anche in relazione alla stabilità della *governance*, (Tabella 13) la quale non rappresenta altro che la volontà espressa dal cittadino attraverso lo strumento del voto. Esiste di fatto un concreto rischio che gli organi di governo di estrazione politica diversa e i dirigenti da questi nominati possano maturare un'opinione divergente in merito all'opportunità del coinvolgimento dell'utenza, con la conseguente emersione di ostacoli all'implementazione di approcci orientati alla co-produzione (Palumbo 2015). Se da un lato esistono compagini politiche propense a manifestare una maggiore apertura nei confronti della co-produzione del servizio pubblico in un'ottica di costruzione di un più ampio consenso, è anche vero che esistono coalizioni politiche meno propense al coinvolgimento diretto dell'utente, per ragioni riconducibili alla carenza di risorse a disposizione e al timore di perdita di discrezionalità decisionale.

Tabella 14 – *U test tra comuni guidati da un sindaco uomo o donna*

<i>Fasi</i>	<i>U test Prob > z</i>
Fase 1	0,74
Fase 2	1,12
Fase 3	1,19
Fase 4	0,77
Fase 5	0,82
*** p < 0,01; ** p < 0,05; * p > 0,05	

Infine, la *gender diversity* del sindaco non sembra avere un ruolo determinante nella predisposizione del BP (Tabella 14).

6. Conclusioni

L'analisi delle informazioni contenute nei siti web di un campione di 60 comuni italiani che hanno fatto ricorso a iniziative di BP nel periodo 2011-2020 fa emergere notevoli differenze nelle modalità di sviluppo del percorso di partecipazione dei cittadini.

Si palesa, infatti, una notevole disomogeneità nelle modalità di elaborazione e presentazione delle proposte, a cui si aggiunge la presenza di enti che escludono il coinvolgimento dei cittadini nella presentazione delle proposte, limitando così la partecipazione democratica a una mo-

dalità di manifestazione indiretta, attraverso il voto. Un apprezzamento merita invece l'espandersi dell'opportunità di voto offerta da alcuni comuni anche ai residenti di età superiore ai 15 anni, segno di una volontà di far crescere cittadini più consapevoli e partecipi della *res publica* (Cepiku et al. 2020).

Al contrario, si è osservato che l'indispensabile ruolo di vaglio affidato a una commissione tecnica costituita dai rappresentanti del comune per validare la fattibilità dei progetti tende in genere a favorire la presenza di tecnici dell'ente, limitando così il ruolo dei cittadini come co-produttori. Anche la scarsa attenzione alla rendicontazione e alla comunicazione dello stato di avanzamento/attuazione dei progetti approvati tende a limitare le potenzialità dello strumento.

Sebbene gli studi di *public governance* abbiano promosso il ruolo del cittadino come co-produttore di valore pubblico, i risultati raccolti in Italia non consentono di affermare la presenza di una cittadinanza attiva diffusa sul territorio nazionale. Tuttavia, è apprezzabile lo sforzo degli enti pubblici nel voler evitare l'"illusione partecipativa", prevedendo la possibilità di ricorrere a risorse finanziarie alternative o aggiuntive per portare a termine i progetti di BP (81,67%).

Il passaggio da una partecipazione meramente simbolica ad un reale coinvolgimento dei cittadini è segnato dall'abbattimento delle barriere che si frappongono tra un processo attivato a scopo demagogico e privo di effetti durevoli, ed uno sostanziale, foriero di un impatto concretamente misurabile nell'incremento della partecipazione dei cittadini ai processi decisionali (Russo 2013:81). Tuttavia, tali barriere non dipendono unicamente dalla volontà di partecipazione del cittadino, ma soprattutto dall'ente che deve impegnarsi a costruire un percorso coinvolgente, basato sulla volontà di cooperazione e costruzione di un modello relazionale, in grado di arricchire di significato le scelte e i compiti dei decisori pubblici, con il coinvolgimento dei destinatari di tali scelte.

La ricerca offre una serie di spunti di riflessione agli studiosi, e ai manager pubblici contribuendo alla letteratura sul BP in diversi modi.

In primo luogo, la ricerca fornisce una visione sistematica e aggiornata dell'attività svolta dagli enti locali a livello nazionale, mostrando, al contempo, le fasi e il livello di partecipazione dei cittadini nonché le differenze di approccio adottate dai vari enti locali.

In secondo luogo, l'articolo pone in discussione il ruolo dei cittadini come co-produttori del valore pubblico. I risultati dimostrano che senza un adeguato coinvolgimento e in mancanza di ulteriori strumenti di partecipazione democratica che vengano attivati unitamente al BP, la partecipazione del cittadino ai processi decisionali non è affatto scontata. In merito, il coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali fin dalla fase di progettazione dovrebbe renderli protagonisti di azioni tese al miglioramento dell'ente territoriale in cui vivono. Tuttavia, il tempo e le competenze necessarie alla predisposizione di proposte po-

trebbe scoraggiare cittadini desiderosi di dare il proprio contributo. In tal senso, un ulteriore contributo della ricerca è quello di offrire spunti di riflessioni a manager pubblici e politici nell'intraprendere esperienze di bilancio partecipativo. Sembra infatti evidente dal quadro rappresentato che è necessario identificare e attivare opportune forme di coinvolgimento e supporto che consentano ai cittadini di partecipare attivamente alle scelte di destinazione delle risorse a vantaggio del proprio territorio e della comunità.

Questo studio non è esente da limiti. Infatti, un aspetto interessante che non è stato preso in considerazione in questo studio, ma che potrebbe essere considerato come spunto di ricerca futuro, è il peso di alcune variabili socioeconomiche territoriali (come il livello medio di reddito pro-capite, la qualità della vita, la sensibilità verso l'impegno civico) che potrebbero influire sulla nascita dei processi partecipativi. Altro aspetto che merita approfondimento pertiene all'effetto che la stabilità della *governance* può produrre sul BP. Infine, la scelta di confrontare i comportamenti di comuni grandi (popolazione maggiore di 60.000 abitanti) con quelli di piccole dimensioni (popolazione inferiore a 30.000 abitanti) inevitabilmente esclude i comuni di dimensioni medie. Ricerche future potranno includere anche tale gruppo di enti.

Anche la valutazione se la stabilità nel tempo della maggioranza di governo nell'ente possa tradursi in una migliore partecipazione del cittadino al processo di *co-production* appare meritevole di futuri approfondimenti. Infine, la presente analisi è stata svolta sulla base delle informazioni disponibili sui siti istituzionali degli enti indagati. Ricerche future, anche svolte attraverso l'analisi di casi, potrebbero approfondire i cambiamenti organizzati verificatisi negli enti a seguito dell'avvio dei processi di BP, come pure considerare gli effetti della presenza di esperti in grado di favorire la partecipazione dei cittadini, verificandone il ruolo, l'operato e le differenze che la presenza di tali professionisti possono portare nei processi di BP.

Bibliografia

- AGOSTINELLI A., MARTINI C., SERNI C. (2008), *Via La Marmora, Follonica. Manuale di PARTECIPAZIONE per progettare insieme ai cittadini*, Firenze: Alinea Editrice.
- ALLEGRETTI G., HERZBERG C. (2004), *Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto europeo*, Firenze: Transnational Institute-New Politics Project.
- BARBERA C., SICILIA M., STECCOLINI I. (2016), "The Participatory Budgeting as a Form of Co-Production", in FUGINI M., BRACCI E., SICILIA M. (a cura di), *Co-production in the Public Sector*. Switzerland: Springer. pp. 27-39.
- BARTOCCI L., GROSSI G., MAURO S.G. (2018), "Toward a Hybrid Logic of Participatory Budgeting", *International Journal of Public Sector Management*, 32(1), pp. 65-79.

- BARTOCCI L., GROSSI G., MAURO S.G., EBDON C. (2022), "The Journey of Participatory Budgeting: A systematic literature review and future research directions", *International Review of Administrative Sciences*,
- BARTOCCI L., GROSSI G., NATALIZI D., ROMIZI S. (2016), "Lo stato dell'arte del bilancio partecipativo in Italia", *Azienda Pubblica*, 29(1), pp. 37-58.
- BASSOLI M. (2012), "Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of (Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements", *International Journal of Urban and Regional Research*, 26(6), pp. 1183-1203.
- BOS W., TARNAI C. (1999), "Content analysis in empirical social research", *International journal of educational research*, 31(8), pp. 659-671.
- BOVAIRD T. (2007), "Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services", *Public Administration Review*, 67(5), pp. 846-860.
- BROWN J. (2009), "Democracy, sustainability and dialogic accounting technologies: Taking pluralism seriously", *Critical Perspectives on Accounting*, 20(3), pp. 313-342.
- BRUDNEY J.L., ENGLAND R.E. (1983), "Toward a Definition of the Co-Production Concept", *Public Administration Review*, 43(1), pp. 59-65.
- BRUN-MARTOS M.I., LAPSLEY I. (2017), "Democracy, governmentality and transparency: participatory budgeting in action", *Public Management Review*, 19(7), pp. 1006-1021.
- CANAFOLIA V. (2010), "Cicli procedurali dei bilanci partecipativi: alcuni esempi italiani", in ALLEGRETTI U. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze: Firenze University Press.
- CEPIKU D., MARSILIO M., SICILIA M., VAINIERI M. (2020), *The Co-production of Public Service*. Palgrave.
- DIAS N., ENRÍQUEZ S., JÚLIO S. (a cura di) (2019), *The Participatory Budgeting World Atlas*, Epopeia and Oficina, Portugal.
- EBDON C., FRANKLIN A. (2004), "Searching for a Role for Citizens in the Budgeting Process", *Public Budgeting and Finance*, 24(1), pp. 32-49.
- FRANKLIN A.L., HO A.T., EBDON C. (2009), "Participatory Budgeting in Midwestern States: Democratic Connection or Citizen Disconnection", *Public Budgeting and Finance*, 29(3), pp. 52-73.
- FUNG A. (2006), "Varieties of participation in complex governance", *Public administration review*; 66, Special Issue, pp. 66-75.
- GATTO A., SADIK-ZADA E.R. (2021), "Governance matters. Fieldwork on participatory budgeting, voting, and development from Campania, Italy", *Journal of Public Affairs*, e2769.
- IANNIELLO M., IACUZZI S., FEDELE P., BRUSATI L. (2018), "Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: a systematic review", *Public Management Review*, 21(1), pp. 21-46.
- IRVING R.A., STANSBURY J. (2004), "Citizen participation in decision making: is it worth the effort?", *Public Administration Review*, 64(1), pp. 55-65.

- KRIPPENDORFF K. (1980), *Validity in content analysis*, Penn Libraries, University of Pennsylvania.
- LIAO Y., SCHACHTER H.L. (2018), "Exploring the Antecedents of Municipal Managers' Attitudes towards Citizen Participation", *Public Management Review*, 20(9), pp. 1287-1308.
- MANES-ROSSI F., BRUSCA I., ORELLI R.L., LORSON P.C., HAUSTEIN E. (2021), "Features and drivers of citizen participation: Insights from participatory budgeting in three European cities", *Public Management Review*, pp. 1-23.
- MAGLIACANI M. (2020), "La co-creazione di valore pubblico nell'ottica del cittadino: il caso 'Pavia Partecipa'", *Azienda Pubblica*, 33(4), pp. 363-378.
- MARIANI F. (2006), *Il bilancio partecipativo*, Roma: Aracne.
- MAURO S.G., RAINERO C., CULASSO F. (2020), "Participatory budgeting: A dialogue among whom?", *Azienda Pubblica*, 33(3), pp. 225-245.
- MONFARDINI P. (2008), *Etica della responsabilità e comportamenti degli enti decentrati*, Padova: Cedam.
- NABATCHI T., SANCINO A., SICILIA M. (2017), "Varieties of participation in public services: The who, when, and what of coproduction", *Public Administration Review*, 77(5), pp. 766-776.
- NEWMAN J., BARNES M., SULLIVAN H., KNOPS A. (2004), "Public participation and collaborative governance", *Journal of social policy*, 33(2), pp. 203-223.
- OSBORNE S.P. (2010), "Delivering Public Services: Time for a New Theory?", *Public Management Review*, 12(1), pp. 1-10.
- OSBORNE S.P., RADNOR Z., NASI G. (2013), "A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach", *The American Review of Public Administration*, 43(2), pp. 135-158.
- OSTROM E. (1972), "Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions", *Social Science Quarterly*, 53(3), pp. 474-493.
- PALUMBO R. (2015), "Una contestualizzazione del concetto di co-produzione al caso dei servizi pubblici: una rassegna critica della letteratura internazionale", *Azienda Pubblica*, 28(2), pp. 137-161.
- PIERRE J., STOKER G. (2000), "Towards multi-level governance", in DUNLEAVY P., GAMBLE A., HOLLIDAY I., PEELE G. (a cura di), *Developments in British politics 6*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 29-44.
- POLLITT C., BOUCKAERT G., LÖFFLER E. (2006), *Making Quality Sustainable: Co-design, Co-decide, Co-produce and Co-Evaluate*, Helsinki: Ministry of Finance.
- PUTTINI A. (2011), *Esperimenti di democrazia. I bilanci partecipativi in Italia*, Roma: Aracne.
- RUSSO S. (2013), "Public governance e partecipazione dei cittadini al processo allocativo dei Comuni", *Azienda Pubblica*, 26(1), pp. 61-88.
- SINTOMER Y., HERZBERG C., ROCKE A. (2008), "Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges", *International journal of urban and regional research*, 32(1), pp. 164-178.

- SINTOMER Y., HERZBERG C., RÖCKE A., ALLEGRETTI G. (2012), "Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting", *Journal of Public Deliberation*, 8(2).
- SOMA K., VATN A. (2010), "Is There Anything Like a Citizen? A descriptive analysis of instituting a citizen's role to represent social values at the municipal level", *Environmental policy and governance*, 20, pp. 30-43.
- SORRENTINO D., RUGGIERO P., MUSSARI R. (2021). "Performance e co-produzione dei servizi pubblici: la problematica della misurazione", *Management Control*, 2, pp. 115-141.
- STOKER G. (1996), "Redefining local democracy", in PRATCHETT L., WILSON D. (a cura di), *Local democracy and local government*, Basingstoke: Macmillan.
- STORLAZZI A. (2006), "Verso una governance dei cittadini. Quali le traiettorie di partecipazione innovativa?", *Azienda Pubblica*, 19(4), pp. 505-521.
- STORTONE S.S., ALLEGRETTI G. (2018), "Participatory budgeting in Italy. Towards a renaissance?", in DIAS N. (a cura di), *Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide*, Epopeia Records-Oficina Coordination, pp. 289-309.
- TONELLA G. (2015), "Esperienze di integrazione del bilancio partecipativo ed e-democracy in Italia e Germania. Aspetti teorici e casi empirici", in GANGEMI A. (a cura di), *Dalle pratiche di partecipazione all'e-democracy. Analisi di casi concreti*, Roma: Gangemi Editore.
- WU Y., WANG W. (2012). "Does Participatory Budgeting Improve the Legitimacy of the Local Government?: A Comparative Case Study of Two Cities in China". *Australian Journal of Public Administration*, 71(2), pp. 122-135.

L'uso dei "patti di collaborazione per i beni comuni": stato dell'arte e possibile utilizzo per la gestione della crisi e dello sviluppo sostenibile

The use of "collaboration agreements for common goods": state of the art and possible use for crisis management and sustainable development.

Rosamaria Rusciano*

Università della Calabria – Dipartimento di Scienze Aziendali e Giuridiche

Franco E. Rubino

Università della Calabria – Dipartimento di Scienze Aziendali e Giuridiche

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Letteratura nazionale ed internazionale - 3. Definizione di beni comuni - 4. Co-produzione, co-progettazione e co-gestione di beni comuni - 5. Metodologia; 6. Regolamenti dei beni comuni - 7. Patti di collaborazione - 8. Risultati - 9. Conclusioni

La ricerca si propone di individuare "un nuovo modo di collaborare" tra pubblica amministrazione e cittadini. Uno dei modi in cui questo principio trova concreta attuazione è l'adozione del "Regolamento della collaborazione tra cittadini e amministrazione", strumento che ha avviato un processo di cooperazione e cogestione tra amministrazioni e cittadini finalizzato alla cura congiunta dei beni comuni attraverso il patto di collaborazione. Scopo dello studio è comprendere lo stato dell'arte dell'adozione, da parte della Pubblica Amministrazione (PA), dei citati Regolamenti e Accordi di Collaborazione per la gestione condivisa dei beni comuni, verificandone anche la fase di attuazione nei diversi contesti in Italia. Lo scopo era vedere quali vantaggi in termini di efficienza ed efficacia, sia per l'amministrazione pubblica che per la cittadinanza.

The research aims to identify "a new way of collaborating" between the public administration and citizens. One of the ways in which this principle is concretely implemented is the adoption of the "Regulation of collaboration between citizens and administration", a tool that launched a process of cooperation and co-management between administrations and citizens aimed to jointly taking care of common goods through the collaboration agreement. The aim of the study is to understand the state of the art of the adoption, by the public administration (PA), of the aforementioned Regulations and Collaboration Agreements for the shared management of common goods, also verifying the stage of implementation in different contexts in Italy. The purpose was to see which advantages in terms of efficiency and effectiveness, both for the government and for citizenship.

L'objet et la problématique de cette recherche s'inspirent des thèmes visant à identifier "une nouvelle façon de collaborer" entre l'administration publique et les citoyens. L'un des moyens par lesquels ce principe est concrètement mis en œuvre est le "Règlement de collaboration entre les citoyens et l'administration", un outil qui a initié un processus de coopération et de cogestion entre les administrations par le biais du pacte de collaboration. L'objectif de l'étude était de

Parole chiave: regolamento, beni comuni, co-gestione
Keywords: regulation, common goods, co-management
Mots clés: régulation, biens communs, cogestion

comprendre l'état actuel de l'adoption par l'AP, des règlements et des pactes de collaboration susmentionnés pour la gestion partagée des biens communs, en vérifiant, en outre, le stade de mise en œuvre dans différents contextes en Italie. L'objectif était de vérifier quels avantages en termes d'efficience et d'efficacité, tant pour l'administration publique que pour les citoyens.

*Autore corrispondente, Dipartimento di Scienze Aziendali e Giuridiche, Università della Calabria. Ponte Pietro Bucci - Cubo 3/C - 87036 Arcavacata di Rende (CS); email: rosamaria.rusciano@unical.it.

Articolo ricevuto il 15/03/2021 – accettato il 30/03/2022

1. Introduzione

Le Amministrazioni Pubbliche stanno attraversando un periodo di profonda trasformazione istituzionale, giuridica e organizzativa. Le cause di tale evoluzione sono dovute, in linea generale, alla globalizzazione dei mercati, alla lenta trasformazione del paese in senso federale e alle crescenti esigenze degli utenti che accentuano nuove forme di competizione tra enti pubblici.

In tale scenario, la pubblica amministrazione è fortemente sollecitata a porsi da sempre come soggetto attivo e trainante dello sviluppo locale e nazionale. Ciò è stato legittimato dal fatto che tutto il settore pubblico ha avvertito l'esigenza di recuperare condizioni di efficienza, di efficacia e di economicità, in fatto di gestione e amministrazione degli organismi pubblici.

Iniziato alla fine degli anni ottanta, questo periodo di riforme si è prolungato fino ai giorni nostri. L'intento iniziale era quello di operare un cambiamento mediante un solido taglio della spesa pubblica e, quindi, una riallocazione più efficiente delle risorse a disposizione dell'ente pubblico per evitare gli enormi sprechi che fino a quel momento dominavano tutto l'apparato. I dinamici cambiamenti economici, politici, sociali ed ambientali che ne sono derivati hanno generato uno scenario attuale per la pubblica amministrazione che è stata travolta da questo processo di riforme, generando un cambiamento nel rapporto tra PA e cittadini.

Sulla base di tali premesse, il cambiamento del rapporto tra cittadini e amministrazione pubblica è ora orientato al modello dell'amministrazione condivisa, in un'ottica di sostenibilità ambientale, economica e sociale. La Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, nel rapporto del 1987, definisce lo sviluppo sostenibile "uno sviluppo in grado di assicurare il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri". In effetti venivano definite i tre ambiti della sostenibilità:

- ambientale
- sociale
- economica.

Legata alla sostenibilità è l'innovazione sociale, affermata oggi non solo nel settore privato ma anche in quello pubblico. Innovazione intesa non come evoluzione o invenzione, ma come qualcosa che aumenta il benessere sociale. L'innovazione sociale è stata definita dalla Commissione Europea come lo sviluppo di nuove idee, servizi, modelli per rispondere più efficacemente ai problemi sociali attraverso il contributo di soggetti pubblici e privati, inclusa la società civile. Il concetto di innovazione sociale è alla base della governance collaborativa, e poggia le sue fondamenta sul modello "a quintupla elica". Tale modello tiene conto dei seguenti attori chiave: istituzioni pubbliche, istituzioni private, università, a cui si aggiungono altri due attori della società civile, ovvero organizzazioni (associazioni) e cittadini attivi non organizzati che si occupano di azioni collettive per il bene comune.

È innovazione sociale, dunque, ciò che genera cambiamento, attraverso prodotti e servizi appositamente finalizzati a migliorare la società nel suo complesso, e l'amministrazione condivisa ne raffigura un esempio.

Il modello dell'amministrazione condivisa poggia le sue fondamenta su due attori: cittadini attivi da una parte e amministrazione pubblica dall'altra, con il patto di collaborazione che rappresenta il motore principale.

2. Letteratura nazionale ed internazionale

Osservando la tematica da un punto di vista internazionale, non ci si può esimere dal citare il Premio Nobel per l'economia Elinor Ostrom (2009), la quale ha ipotizzato una terza via, tra Stato e Mercato, per la gestione dei beni comuni, attraverso l'autogoverno della comunità, al fine di ottenere benefici collettivi nel lungo periodo.

L'idea di Ostrom, le cui ricerche erano inizialmente concentrate più che altro sull'analisi delle risorse naturali, si inserisce perfettamente in questo contesto, individuando la gestione civica dei beni comuni (intesi come spazi o risorse collettive) con istituzioni di autogoverno, vale a dire una gestione da parte della comunità locale, costituita da un gruppo di persone definite appropriatori o utilizzatori ("principals"), sulla base di sistemi di regole conosciute e accettate dai membri della comunità.

Obiettivo della Ostrom è stato quello di suggerire una soluzione per garantire la sostenibilità economica nel lungo periodo delle risorse naturali. Questo pensiero si riallaccia alle scelte di regolamentazione delle risorse stesse, che a volte sono pubbliche e a volte sono di tipo privatistico. A tale questione non c'è una risposta oggettiva univoca né in campo accademico, né politico: alcuni prediligono il controllo statale dei beni comuni, altri propongono la privatizzazione, sinonimo di garanzia di efficienza nella gestione e fruizione.

Il tema dei beni comuni, in un certo senso, ha a che vedere con la crisi economico finanziaria scoppiata negli USA nel 2007 che ha travolto anche l'Europa. Proprio la crisi economico finanziaria ha dato l'input a ricercare logiche diverse nella gestione dei beni comuni alternative a quelle tradizionali.

Infatti, nonostante i beni comuni esistano da sempre, solo di recente è stata riconosciuta la loro essenza.

Spostando l'attenzione in ambito italiano, è opinione diffusa che la risposta alla crisi economica, che si è generata negli anni, ha assunto prevalentemente due aspetti: uno è la ricerca di una gestione efficiente ed efficace dei beni pubblici attraverso l'affidamento della stessa a soggetti privati, e l'altro è quello di dismettere il patrimonio pubblico, attività finalizzata ad incrementare le entrate degli enti pubblici con i proventi che ne sono derivati, nonché ad eliminare i costi di manutenzione che ogni anno gravano sui bilanci.

Secondo tale impostazione, bisogna guardare ai beni comuni, anziché come peso, come ad una delle tante "risorse", da cui trarre vantaggio e da cui si possono creare le condizioni per un possibile miglioramento della gestione degli enti locali. Si parla, dunque, di nuova *governance* dei beni comuni, ovvero di nuovo modo di collaborare tra la pubblica amministrazione e i cittadini, che sottende la logica dell'attuale paradigma di amministrazione condivisa di beni e servizi comuni.

3. Definizione di beni comuni

Sono da considerare *beni pubblici* le strade, le piazze, aree verdi, parcheggi, spazi pubblici o aperti al pubblico che sono destinati alla collettività e che sono gravati da servitù di uso pubblico, cioè tutti quei beni non escludibili e non rivali nel consumo da parte della comunità (vuol dire che lo stesso bene può essere utilizzato da più persone e che non si può escludere nessuno dal loro utilizzo), ma la cui fruibilità da parte del singolo è indipendente da quella degli altri. Trattasi di beni utilizzati dalla pubblica amministrazione per perseguire l'interesse della collettività, in base alle norme vigenti in materia di contabilità dello Stato, finanza e procedimenti amministrativi. Si precisa che i beni pubblici, appartenenti esclusivamente allo Stato o agli enti pubblici, fanno parte della macrocategoria dei beni di interesse pubblico, che talvolta possono appartenere anche a soggetti privati.

Tra i beni pubblici si possono individuare i *beni comuni*, che sono a fruizione collettiva, rivali ma non escludibili. In definitiva, quando si parla di beni comuni ci si riferisce a beni curati dai membri di una comunità o da un gruppo di cittadini o da uno solo di essi, nell'interesse generale e allo scopo di migliorare la qualità della vita. Essi si distinguono dai beni pubblici perché l'esser "comune" di un bene dipende dalla scelta di un cittadino o di un gruppo di cittadini, o ancora di una comunità, che, per esempio, si prende cura e valorizza un bene pubblico in disuso, assumendosene la responsabilità e facendo in modo di riutilizzarlo e usufruirne.

In verità i beni comuni sono oggetto di diversi studi, poiché trattasi di un argomento interdisciplinare che abbraccia molteplici temi quali quello economico, sociologico, ecologico e anche giuridico. E poi perché il vero problema che pongono è la loro gestione, che è sempre più complessa, onerosa e di difficile mantenimento e anche di difficile controllo.

La teoria economica classica elenca i beni in base al loro effetto sul funzionamento del mercato, cioè in relazione a come si "prevede" che il mercato reagirà rispetto a tali beni. Tralasciando le altre definizioni, vengono prese in considerazione due dimensioni, ossia la rivalità nel consumo e l'escludibilità, sulla base delle quali sono state individuate quattro categorie di beni, tra cui i beni comuni. Appartengono ai beni comuni tutti quei beni e tutte quelle risorse che sono difficilmente escludibili e non rivali nel consumo.

Però, in una più contemporanea riflessione, definita teoria economica moderna, i beni comuni possono essere distinti in 3 tipologie:

1. tradizionali: terreni agricoli, boschi, sistemi di irrigazione, ecc., ovvero quelli che si possono trovare in natura o che sono costruiti dall'uomo,
2. globali (global commons), vale a dire le risorse ambientali non rinnovabili che oggi risultano essere difficili da reperire;
3. considerati "nuovi" (new commons), in altre parole la cultura e le conoscenze, il capitale sociale, mezzi di comunicazione quali Internet, gli spazi e gli edifici pubblici, i parcheggi, le aree verdi, i servizi pubblici intesi come "istituzioni erogatrici di servizi che sono oggetto di diritti sociali", cioè acqua, luce, trasporti, le case popolari, la sanità e la scuola, la sicurezza, la comunicazione, i beni comuni digitali come prodotto dell'interazione tra uomo e ambiente. A tal proposito, la Commissione Rodotà, istituita nel 2007 e presieduta dallo stesso Stefano Rodotà, ha avuto l'incarico di redigere uno schema di disegno di legge delega per la riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici. Tale Commissione ha proposto l'introduzione della categoria dei beni comuni all'interno del codice civile, includendo "i fiumi i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate".

La peculiarità sta nel fatto che i *beni comuni* sono di tutti e possono essere utilizzati da tutti, ma formalmente non sono di proprietà di nessuno, quindi destinati ad un uso collettivo, pertanto condivisi.

I beni comuni possono essere gestiti da soggetti pubblici, ma anche da privati, o ancora come suggerisce Elinor Ostrom, in maniera comunitaria.

4. Co-produzione, co-progettazione e co-gestione di beni comuni

Con il termine co-produzione si intende il processo di coinvolgimento dei cittadini nella gestione dei beni comuni.

La pubblica amministrazione riconosce, in tal modo, ai cittadini il ruolo di portatori di conoscenze e di capacità e, nel contempo, si adopera

per valorizzarle in modo da perseguire l'interesse generale del benessere della collettività. Dall'altra parte, i cittadini diventano parte attiva nei processi di costruzione e realizzazione di soluzioni alternative, per rispondere ai bisogni della collettività stessa, assumono il ruolo di "cittadini attivi" ovvero protagonisti insieme all'amministrazione, lasciando il ruolo di "cittadini passivi", meri destinatari degli interventi pubblici. Si parla essenzialmente di cittadini attivi intesi come tutti i soggetti, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali, che si attivano per la cura e valorizzazione dei beni comuni, talvolta a prescindere dalla residenza o cittadinanza. Quando si parla di cittadini, all'interno della presente trattazione, ci si riferisce non solo, dunque, ad un membro di una collettività, ma anche alle associazioni costituite da cittadini che mettono a disposizione le loro capacità, le loro competenze, le loro esperienze.

Questo concetto è stato rafforzato dalla Riforma del Titolo V della Costituzione che ha introdotto il principio di sussidiarietà orizzontale attraverso l'art. 118 c. 4, secondo cui perseguire l'interesse generale non è esclusiva responsabilità delle istituzioni pubbliche, ma anche dei cittadini, sia in forma singola che in forma associata.

Attraverso la co-progettazione, invece, si apre un confronto sulla possibile attuazione di un determinato intervento da fare. A tal proposito, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 131 di luglio 2020, ha dato piena dignità alla co-progettazione, individuandola, insieme alla co-programmazione, come "soluzione ordinaria" con cui dare vita ai rapporti di collaborazione tra cittadini e pubbliche amministrazioni. Infatti, il concetto di amministrazione condivisa come un modello organizzativo è stato per la prima volta considerato coerente con la Costituzione e vi si può ricorrere tutte le volte che è necessario dare forma giuridica alle esperienze di collaborazione. Un altro elemento di innovazione dettato dal legislatore è che il principio di collaborazione è stato considerato principio generale che governa i rapporti tra cittadini e AAPP.

Uno dei modi con cui tale principio viene concretamente attuato è appunto la co-gestione dei beni comuni, con cui si intende l'amministrazione congiunta che, attraverso gli interventi di cura e rigenerazione, garantisce nel tempo l'efficacia e la sostenibilità anche economica dei beni stessi.

Infine, indagando sempre in questa direzione, emerge la possibilità della co-gestione e valorizzazione funzionale dei beni, suddivisa tra l'ente (comune in genere) e i cittadini, dove la governance e la gestione dei beni comuni si basa sul diritto all'accesso e non sul diritto alla proprietà, in quanto essi non hanno la peculiarità della proprietà, pubblica o privata che sia, ma sono caratterizzati dall'uso condiviso.

5. Metodologia

L'analisi, che ha carattere esplorativo, si è articolata nel modo seguente. In una prima parte, l'interesse principale è stato l'esame del quadro di riferimento e della definizione di beni comuni, della co-produzione e co-

gestione degli stessi. Ci si è posto l'obiettivo di fotografare l'introduzione dei regolamenti sui beni comuni e sui patti di collaborazione, e, pertanto, sono stati utilizzati dati rilevati dall'associazione LabSus e dati ISTAT per quanto riguarda la popolazione. Labsus, ovvero Laboratorio per la sussidiarietà, è una associazione di promozione sociale, tra le cui finalità c'è l'obiettivo di aiutare i cittadini attivi, nella redazione dei regolamenti e dei patti di collaborazione.

Nella fase successiva si è analizzato più in dettaglio in che modo i patti di collaborazione sono e saranno interpretati in una prospettiva strategica. Sono stati selezionati, poi, alcuni casi maggiormente rappresentativi della realtà, per consentire una primaria e reale fotografia della situazione.

In merito alla prospettiva strategica, sono stati analizzati i Documenti Unici di Programmazione che, introdotti dall'art. 151 del TUEL, rappresentano i documenti di pianificazione di medio periodo e sono considerati uno strumento di guida strategica ed operativa per l'ente. Si sono presi in considerazione i DUP di tre comuni come best practices: Bologna, Trento e Genova, in rapporto sia alla popolazione che alla numerosità dei patti di collaborazione implementati. Si è partiti dalle premesse che sia i Regolamenti che i patti di collaborazione sono stati deliberati ed attuati ormai da qualche anno: Bologna 2014, Trento 2015, Genova 2016.

Da qui ne deriva che una delle linee interessanti di sviluppo futuro del presente lavoro potrebbe essere quello di analizzare i prossimi bilanci di tali enti, per delineare e quantificare l'eventuale risparmio che si potrebbe avere in seguito all'applicazione e messa in opera di questi importanti strumenti.

6. Regolamenti dei beni comuni

Considerata un modello innovativo, l'amministrazione condivisa dei beni comuni, come anticipato, si basa su un fondamentale strumento: il Regolamento sulla collaborazione tra cittadini ed amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni.

Tale regolamento di cui sopra può essere definito come "lo strumento giuridico che trasforma le capacità nascoste degli abitanti di una città in interventi di cura dei beni comuni che migliorano la vita loro e di tutti gli abitanti".

Questo documento ha la finalità e la funzione di tradurre i processi amministrativi da teorici a pratici e operativi, che possono essere, cioè, effettivamente concretizzati. In ragione della condivisione delle responsabilità e della collaborazione, si genera uno scambio reciproco teso a favorire le iniziative autonome dei cittadini e a valorizzare le risorse nascoste, nonché le competenze dei cittadini messe al servizio della comunità. Il partenariato tra amministrazione e cittadini si ispira ai valori, nonché ai principi generali, di fiducia reciproca, trasparenza e pubblicità, responsabilità, inclusività, pari opportunità, proporzionalità, sostenibilità, informalità, adeguatezza e territorialità.

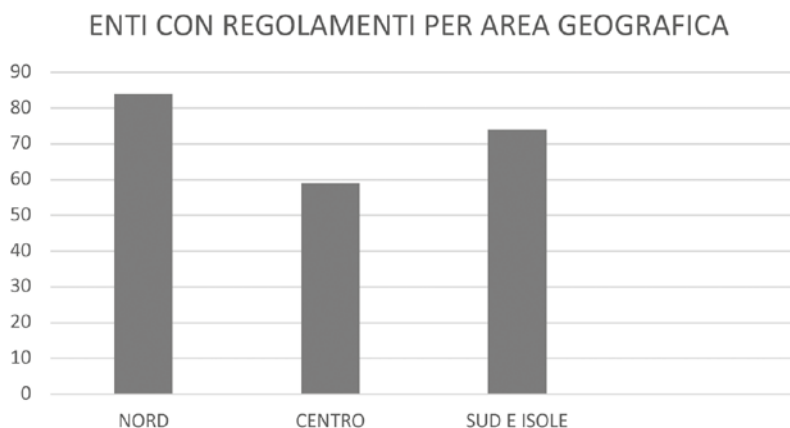
Questo strumento è adottato in genere a livello comunale, ciò consente diverse semplificazioni e facilitazioni d'uso, innanzitutto perché è quello più vicino ai bisogni dei cittadini e alla loro vita quotidiana, e poi per la rapidità con cui vengono decisi e approvati gli atti a questo piano amministrativo. Per di più, esso può essere modificato in corso d'opera; infatti, trattandosi di materia innovativa può essere riadattato in base alle necessità. Proprio per questo motivo, molti Comuni hanno introdotto tale strumento riservandosi un periodo di sperimentazione. In effetti, oggi siamo ad un punto tale che il carattere descrittivo del regolamento è stato messo da parte per essere considerato un dispositivo abilitante ad attivare "*best practices*" per la collettività.

I comuni italiani, le unioni di comuni, le province, le città metropolitane che hanno adottato il Regolamento Beni Comuni risultano essere ad oggi 256. È stato il comune di Bologna il primo ad elaborare e ad adottare il suddetto documento nel 2014, e ad inserirlo nello Statuto Comunale all'art. 4 bis, che prevede l'incoraggiamento da parte dell'amministrazione comunale di tutte le forme di cittadinanza attiva per interventi di cura e di rigenerazione dei beni comuni urbani.

Dall'ultimo Rapporto Labsus del 2020 si evince che la diffusione dei regolamenti sui beni comuni è in continua evoluzione, concentrandosi maggiormente nel Nord del Paese. A conferma della varietà del processo di diffusione, sono coinvolti comuni di diversa grandezza, in termini di popolazione. Vi sono Comuni grandi come Milano, Bologna, Reggio Calabria, altri di media grandezza come Trento e Livorno ed anche comuni con pochi abitanti, pronti ad usare questo strumento anche in vista della riduzione di risorse dovute alla *spending review* e volto ad aumentare l'efficienza, l'efficacia ed l'economicità della PA.

Ad oggi, la situazione sulla diffusione dei regolamenti tra gli enti locali è quella rappresentata nella Figura 1.

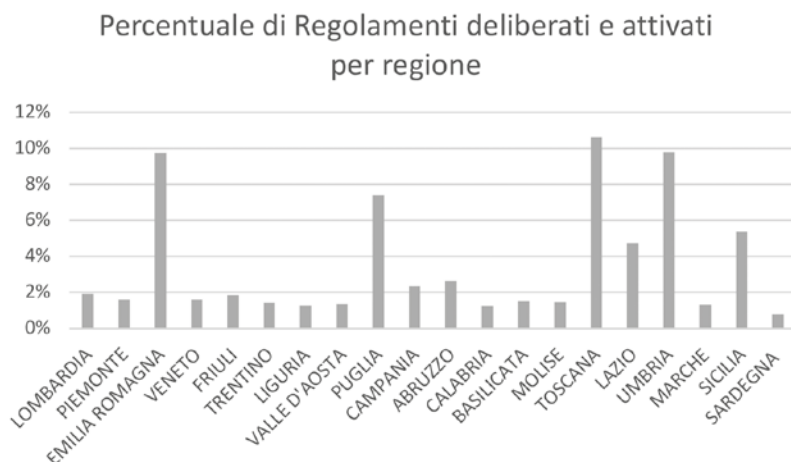
Figura 1



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat e Labsus aggiornati al 30 settembre 2021

Volendo approfondire il dato e guardando la percentuale di Regolamenti che sono stati deliberati e attivati nei comuni per singola Regione, si ha la situazione rappresentata nella Figura 2.

Figura 2



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat e Labsus aggiornati al 30 settembre 2021

Per quanto riguarda l'articolazione dei regolamenti, in genere, in quelli redatti secondo il format predisposto dall'Associazione LABSUS, dopo una introduzione che riguarda le disposizioni generali, tra cui le definizioni di alcuni termini come i beni comuni, amministrazione condivisa, interventi di cura, gestione condivisa, si passa alla definizione anche di patto di collaborazione.

Vengono elencate nel regolamento anche le modalità di gestione e le forme di sostegno messe a disposizione dall'Ente comunale, per esempio l'attribuzione di vantaggi economici come l'esenzione e l'agevolazione in materia di canoni e tributi locali.

Nella modalità di gestione c'è anche attenzione alla prevenzione rischi, in modo particolare in questo periodo di emergenza sanitaria. L'ente deve informare i cittadini sui rischi esistenti, sulle modalità di prevenzione e di gestione dell'emergenza, fornendo loro i DPI (Dispositivi di Protezione Individuale), che utilizzeranno nella maniera più appropriata. Sarà, poi, il patto di collaborazione a regolare anche le coperture assicurative contro gli infortuni e per la responsabilità civile verso terzi legati allo svolgimento delle attività previste.

Per quanto attiene alle responsabilità per eventuali danni, la specificazione e individuazione dei compiti viene demandata al patto di collaborazione.

Svolge un ruolo di non poca importanza la comunicazione, trasparen-

za, misurazione e valutazione delle attività di collaborazione, e la formazione. È stata inserita anche la formazione, in tale contesto, perché l'idea di fondo trasmessa e da trasmettere è quella di riconoscere il ruolo della scuola come fondamentale per educare le generazioni future alla cura dei beni comuni, tassello molto importante nella costruzione del patto di collaborazione.

7. Patti di collaborazione

Si definiscono patti di collaborazione quegli accordi scritti attraverso i quali "Comune e cittadini attivi definiscono l'ambito degli interventi di cura o rigenerazione dei beni comuni urbani".

Nell'accordo vengono definiti gli obiettivi, la durata e le azioni specifiche, gli impegni e i requisiti di ogni soggetto coinvolto, l'oggetto della proposta in dettaglio, le modalità di collaborazione configurandosi ai principi della sussidiarietà, efficienza, economicità, trasparenza e sicurezza dettati dalle norme, ma nello stesso tempo incentrando le relazioni sulla base dei principi di fiducia reciproca, responsabilità, sostenibilità, proporzionalità, piena e tempestiva circolarità delle informazioni. Negli ultimi regolamenti approvati ed entrati in vigore, sono previsti patti di collaborazione **ordinari** e **complessi**, il cui contenuto varia in relazione al grado di complessità degli interventi concordati e della durata della collaborazione. A differenza di quelli ordinari, i patti di natura complessa hanno ad oggetto spazi e beni comuni con un certo valore storico e culturale, oppure con delle rilevanti dimensioni e un importante valore economico, per cui, gli interventi proposti dai cittadini sono complessi e comportano delle attività volte al recupero, alla trasformazione ed alla gestione continuata nel tempo. Spesso, nei patti di collaborazione complessi vi è una fase di co-progettazione che rappresenta il passaggio dalla proposta al patto vero e proprio. Nello specifico i cittadini manifestano la loro volontà, avanzano la loro proposta e l'amministrazione la recepisce per la valutazione di fattibilità tecnica e un parere per l'opportunità di intervento.

Generalmente, così come prescrivono gran parte dei Regolamenti comunali, sono ammesse proposte di collaborazione per la cura e la rigenerazione di beni materiali, immateriali e digitali, che attraverso procedure partecipative e deliberative, sono riconosciuti dai cittadini come funzionali al benessere individuale e collettivo. Più precisamente si intende per:

- **Beni materiali:** strade, piazze, portici, aiuole, parchi e aree verdi, aree scolastiche, edifici;
- **Beni immateriali:** inclusione e coesione sociale, educazione, formazione, cultura, sensibilizzazione civica, sostenibilità ambientale, riuso e condivisione;
- **Beni digitali:** siti, applicazioni, social, alfabetizzazione informatica.

Sulla base di questa distinzione, e analizzando diversi patti, si può asserire che la maggior parte di essi ha ad oggetto la cura di beni materiali, ovvero di spazi verdi, marciapiedi, manutenzione di edifici scolastici, aiuole, parchi, strade, piazze, ecc.

Il patto individua delle forme di sostegno da parte dell'ente locale, che può offrire l'utilizzo dei mezzi d'informazione del Comune per la promozione e la pubblicizzazione delle attività; ancora, può anche prevedere l'eventuale formazione e/o affiancamento del personale comunale a sostegno della collaborazione con i cittadini, oltre alla vigilanza sull'andamento del patto stesso e la gestione di possibili controversie.

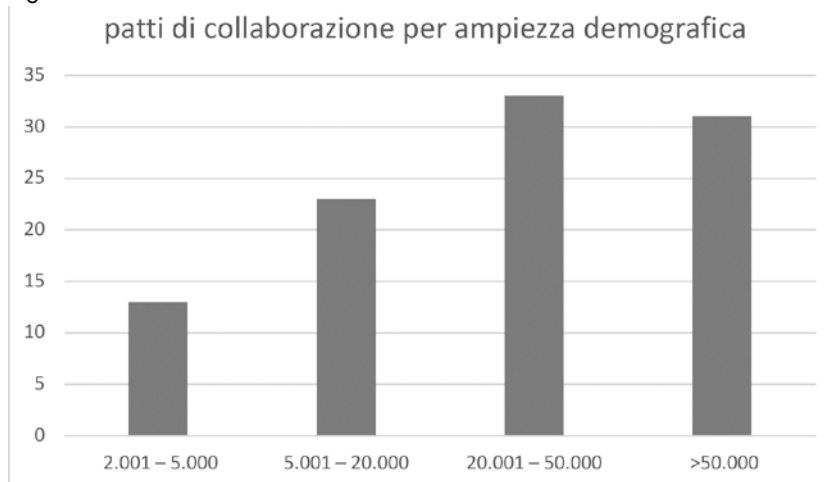
In alcuni patti sono previsti dei contributi finanziari a copertura parziale o totale dei costi da sostenere per far fronte a necessità non sostenibili con aiuti in natura. Dipende dalla natura e tipologia del patto stesso l'entità della somma che il Comune può erogare come forma di sostegno materiale.

Il patto prevede anche la rendicontazione finale che consiste nel documentare e comunicare tutte le attività svolte, al fine di garantire la massima trasparenza e la valutazione dell'intervento e dei risultati prodotti. Una precisa rendicontazione deve essere chiara e comprensibile per tutti, periodica, paragonabile con altre attività simili e controllabile, ovvero i dati riportati devono essere reali e deve essere possibile verificarne l'autenticità in ogni momento.

Andando ad effettuare una mappatura geografica dei patti di collaborazione, secondo l'ultima rilevazione effettuata da Labsus, essi risultano essere circa 8.000, numero destinato ad aumentare poiché molti sono in corso di attivazione. Spetta sempre al Comune di Bologna il primato con più di 500 patti di collaborazione attivati in differenti ambiti tematici. Segue il Comune di Genova con 296 patti che riguardano le seguenti categorie: ambiente e verde urbano, arredo urbano, beni culturali, coesione sociale, cultura salute e benessere, scuola e sport. Da citare anche il Comune di Trento con 160 patti di collaborazione all'attivo.

In merito alla diffusione, essi sono concentrati maggiormente nei comuni con popolazione compresa tra 20.001 e 50.000 abitanti, come rappresentato nella Figura 3.

Figura 3



Fonte: nostra elaborazione su Dati del Report Labsus 2017-2019-2020

8. Risultati

Per valutare i benefici derivanti dall'uso dei patti di collaborazione si è proceduto all'analisi di alcuni di essi, attivati dai comuni di Bologna, Genova e Trento.

Dall'osservazione si evince che gli ambiti di applicazione spaziano dalla cura delle aiuole, giardini, parchi alla rigenerazione di palazzi antichi; dall'accoglienza nelle biblioteche, alla erogazione di corsi di alfabetizzazione, orientamento e di formazione professionale; dall'aggregazione sociale a laboratori partecipati per i bambini oppure alla tutela, valorizzazione e diffusione di beni culturali.

Inoltre è interessante evidenziare come oltre agli ambiti di applicazione precedenti, vi siano casi in cui sono previsti interventi di decoro urbano, rigenerazione di spazi pubblici con la riqualificazione e messa in sicurezza di spazi verdi e pedonali, ripristino delle pavimentazioni e predisposizione per l'illuminazione e dotazione di arredi urbani. Trattasi tutte di opere di manutenzione ordinaria normalmente svolta dall'amministrazione comunale, che in questo caso vengono demandate alla cittadinanza in forma singola o associata.

Oggetto dei patti possono essere anche le scuole, la cui manutenzione risulta essere un punto debole per le amministrazioni competenti.

Come esempio si può citare il comune di Genova che è quello con il numero più alto di patti che riguardano la manutenzione delle scuole, la pulizia dei muri delle stesse, per consentire di mantenere questi posti vivibili e fruibili anche dalle nuove generazioni.

Si intuisce subito che, mettendo in atto tutti questi accordi, si dovrebbe avere un notevole risparmio di denaro per la manutenzione ordina-

ria e, talvolta straordinaria, del verde pubblico, delle strade, delle scuole, delle piazze, degli edifici.

Questo sicuramente dovrebbe avere delle ricadute positive sul bilancio comunale, che a parere di chi scrive, potrebbe far diminuire le spese degli enti pubblici.

I documenti presi a riferimento per l'analisi qui proposta sono i **Documenti Unici di Programmazione**, in ragione del fatto che "il DUP è lo strumento che permette l'attività di guida strategica ed operativa degli enti locali e consente di fronteggiare in modo permanente, sistemico e unitario le discontinuità ambientali e organizzative. Il DUP costituisce, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione" (Art. 151 Tuel). In ottemperanza alla legislazione vigente, tale documento deve essere redatto e approvato prima del bilancio poiché ne detta le linee guida. In tutti i Dup qui esaminati si fa riferimento ai patti di collaborazione e all'enorme potenziale che questi potrebbero avere, in termini di impatto positivo e strategico, sul bilancio dell'ente. È un chiaro segno di come i patti e, più in generale la cooperazione con i cittadini, possano essere elemento di sviluppo e di indirizzo per l'attività strategica ed operativa degli enti locali.

Nel DUP del **Comune di Bologna** è chiaramente dedicato un capitolo ai cittadini attivi ed alla loro partecipazione a collaborare con l'amministrazione, in modo particolare per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. A consolidamento delle riforme sul decentramento amministrativo, il Comune di Bologna ha inteso agire in questa direzione focalizzandosi sui Quartieri, che assumono un ruolo centrale poiché rappresentano il massimo grado istituzionale di prossimità sul territorio. Al fine di favorire un'amministrazione condivisa si è inteso rafforzare il legame tra partecipazione, governance e processi che in essa sono impliciti, valorizzando il ruolo dei Quartieri nella cura del territorio e della collettività. Un'attenzione particolare è riservata alla co-progettazione degli interventi, poiché rappresenta una metodologia privilegiata per condividere gli obiettivi, collaborare nella costruzione delle linee di intervento, ed effettuare attività di monitoraggio e rendicontazione sociale. Bologna è suddivisa in 6 Quartieri. Con la finalità di consolidare e mettere a sistema interventi complementari ed integrativi, vengono concretizzati i patti di collaborazione per i beni materiali, immateriali e digitali, ovvero per quelle questioni cui risulta articolato o non immediato rispondere con gli strumenti e le risorse ordinarie a disposizione dei settori tecnici. Vengono contemplati tutti i servizi integrativi accanto a quelli considerati più tradizionali, quindi non solo i servizi tecnici di manutenzione ma scolastici, welfare, pari opportunità, ecc. In relazione a ciò viene definita una formula per il monitoraggio dei patti di collaborazione per gli anni dal 2019 al 2021, proprio in virtù della programmazione indicata nel DUP.

Anche il **Comune di Genova** è uno dei primi comuni in fatto di at-

tivazione di patti di collaborazione. Il regolamento per i beni comuni è stato deliberato nel 2016, anche se di amministrazione condivisa a Genova si parla già dal 2014. A seguito del processo di decentramento amministrativo sono stati istituiti i Municipi, considerati il primo punto di riferimento per i cittadini su volontariato, partecipazione e cura dei beni comuni. Nell'indirizzo e sostegno alle pratiche di cittadinanza attiva si è consolidato il loro ruolo fondamentale. Nel 2017 è stato costituito l'ufficio denominato Unità Operativa ufficio Partecipazione e Dialogo con i Cittadini della Direzione Gabinetto del Sindaco, che è preposto al coordinamento, mediazione, monitoraggio, supporto e predisposizione dei patti di collaborazione con i cittadini. È interessante notare che, sul sito amministrazione condivisa a Genova è riportato un catalogo dei beni comuni oggetto di patti di collaborazione, sia complessi che ordinari.

Negli indirizzi generali e tra le varie missioni presenti nei documenti programmatici, l'amministrazione comunale di Genova ha inserito le nuove modalità di collaborazione con i cittadini (si parla di patti locali) soprattutto per quanto riguarda il sistema delle manutenzioni relative alle scuole che non richiedono interventi tecnici, rigenerazione del verde pubblico e delle aiuole, arredo urbano, accoglienza e promozione nelle biblioteche.

Il **Comune di Trento** ha adottato il Regolamento sulla collaborazione tra cittadini ed amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani con la delibera n.54 del 2015 del Consiglio Comunale. Il Comune, già da allora, intendeva avvalersi del partenariato pubblico privato in maniera incisiva e sistematica, favorendo la "co-amministrazione". A tal fine, si cercò di focalizzare l'attenzione sulle Circoscrizioni, con l'obiettivo di perseguire anche quel processo di riforme sul decentramento dell'agire amministrativo. È stata istituita a tale scopo una struttura organizzativa preposta a semplificare la relazione con i cittadini attivi, che "provvede direttamente all'attivazione degli uffici interessati, costituendo per il proponente l'unico interlocutore nel rapporto con l'amministrazione ai fini della definizione della proposta".

Nel DUP del Comune di Trento, nella Sezione Strategica, al punto concernente l'organizzazione e la modalità di gestione dei servizi pubblici locali, sono stati inseriti tra gli accordi di programma e altri strumenti di programmazione negoziata, proprio alcuni patti di collaborazione che definiscono e disciplinano le modalità di cooperazione inerenti progetti che riguardano gli usi civici digitali, la storia di Trento e le letture in Biblioteca.

Per ciò che riguarda la programmazione futura dell'organizzazione, nel DUP viene chiaramente puntualizzato l'obiettivo di incrementare la partecipazione, la co-progettazione e il coinvolgimento della collettività nella cura dei beni comuni, come strategia dell'amministrazione in carica.

Da rilevare che il comune di Trento aveva una piattaforma online per i patti di collaborazione, che però non ha avuto seguito ed è ferma agli eventi del 2017.

Una proposta che si avanza in questa sede è quella di riattivare questa piattaforma nel comune di Trento e attivare anche in altri comuni, migliorandone le funzionalità, per esempio attraverso un monitoraggio continuo; su di essa bisognerebbe, infatti, inserire un censimento iniziale di ogni singolo bene che potrebbe essere oggetto di amministrazione condivisa, e successivamente occorrerebbe registrare gli interventi, sia dal punto di vista tecnico che dal punto di vista economico-finanziario, che su di essi vengono svolti, valutando di volta in volta i risultati a cui si giunge. La valutazione è indispensabile per conoscere le "tipologie" di intervento più efficienti ed efficaci e di conseguenza poter apportare eventuali provvedimenti correttivi laddove ritenuto necessario.

I comuni di Bologna e Genova, invece, hanno un sito web che riporta solo informazioni e dati sui patti di collaborazione, siano essi attivi o conclusi, per cui hanno una funzione solo consultiva e informativa per i cittadini e di promozione per la pubblica amministrazione.

9. Conclusioni

Nelle diverse forme di amministrazione pubblica, la cura e la manutenzione dei beni comuni, rappresenta una nuova modalità di amministrazione che permette agli enti pubblici locali e ai cittadini di cooperare per raggiungere uno scopo comune, anche in una prospettiva di sostenibilità. Da una parte si ribadisce che i cittadini mettono a disposizione le proprie abilità, le proprie competenze, il proprio tempo per occuparsi attivamente della cura e della rigenerazione dei beni comuni, e dall'altra l'ente pubblico riconosce i cittadini come portatori di "risorse da valorizzare" per fini di interesse generale, mettendo a disposizione supporto e collaborazione attiva.

L'obiettivo di questa analisi è stato, prima di tutto, quello di mettere in evidenza l'enorme potenziale della cura e della rigenerazione dei beni comuni ad opera dei cittadini, disciplinata dal Regolamento normato a livello comunale. Da questo Regolamento, si estrapola una modalità coproduttiva di servizi pubblici rappresentata dai patti di collaborazione, sistema che permette al meccanismo di funzionare. Solo incentivando maggiormente tali accordi verrà diffuso il concetto dell'amministrazione condivisa. Si può certamente affermare che la cura e la gestione condivisa di un bene si potrebbe profilare, talvolta, anche un pretesto per raggiungere altri fini sociali ed educativi, come la costruzione di nuove relazioni sociali, la condivisione delle responsabilità tra amministrazione e cittadini, il recupero di legami con i beni materiali e luoghi del territorio, la riappropriazione degli spazi, nonché la diffusione di *best practices*.

Detto questo, è stato evidenziato come anche i sistemi di pianificazione e controllo, attraverso il DUP, si stiano adeguando a questa nuova modalità di cooperazione, programmando proprio l'incoraggiamento dell'uso dei patti di collaborazione per gli enti che li hanno adottati. Come sottolineato in precedenza, solo attraverso una buona pianifi-

cazione e programmazione degli interventi da effettuare a tutti i livelli (strategico, operativo ed esecutivo), una corretta compilazione dei documenti preposti, una indicazione dettagliata degli obiettivi da raggiungere, si riuscirà ad avere una base per avviare il processo esecutivo relativo alla gestione dei beni comuni. È chiaro che quanto programmato dovrà essere reso esecutivo indicando, per esempio, quali attività porre in essere per creare nuove sinergie, stimolare e supportare i cittadini, singoli o associati, nella presentazione di proposte di collaborazione oppure sviluppare la comunicazione sulle possibilità che hanno i cittadini di prendersi cura dei beni comuni, o, ancora, mettere a disposizione tecnologie adatte.

In ragione di ciò, anche migliorando la tecnologia, e apportando innovazione tecnologica si possono avere strumenti validi per la diffusione di queste pratiche, utili e funzionali allo sviluppo economico locale.

Abbiamo già evidenziato che si potrebbe attivare una piattaforma web che implementata con la proposta indicata potrebbe diventare importante strumento per la comprensione dei patti di collaborazione e per la loro capillare divulgazione all'interno della pubblica amministrazione.

In ultimo, ma non meno importante, l'ingresso dei patti di collaborazione all'interno delle prassi correnti delle pubbliche amministrazioni fa sì che si potrebbero avere importanti risparmi. In un momento come questo, in cui, specie al Sud, la maggior parte dei comuni ha problemi di reperimento di risorse finanziarie, persino per la gestione ordinaria dei servizi pubblici, e problemi di equilibri di bilancio, i maggiori risparmi ottenuti potrebbero essere usati per altri interventi.

L'utilizzo del presente lavoro, a conferma di quanto già anticipato, ha voluto essere una analisi esplorativa, tesa a rappresentare la tematica relativa alla co-gestione dei beni comuni tra PA e cittadini attivi.

Tale lavoro, inoltre, getta le basi per una ricerca futura da condurre sui bilanci riferiti ad un ente (ad es. del comune di Bologna) con lo scopo di trovare, se esiste, una correlazione tra patti di collaborazione e il risparmio che il comune si trova ad aver realizzato.

Ancora, altri spunti di riflessione potrebbero essere generati dall'analisi del ruolo del non profit che potrebbe avere un ruolo rilevante in questo ambito, e, quindi, ci si troverebbe in una sorta di "triangolazione" tra pubblico, privato organizzato e privato singolo.

Bibliografia

AA.VV. (2019), *Rapporto Labsus*.

AA.VV. (2018), *Partecipazione civica, beni comuni e cura della città*, Milano: Franco Angeli.

ALBANESE R.A., MICHELAZZO E. (2020), *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, Torino: Celid.

ANSELMi L. (1995), *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Il «Percorso aziendale»*, Torino: Giappichelli.

- ANSELMi L., PAVAN A., MUSSARI R., SAITA M., BIANCHI M., FIORI G. (2004), *L'innovazione nei servizi delle pubbliche amministrazioni per la competitività delle PMI*, Milano: Giuffrè.
- ARENA G. (2016), *Cosa sono i patti per la cura dei beni comuni*, Labsus.
- ARENA G., (2017), "Amministrazione e società. Il nuovo cittadino", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1.
- BORGONOVl E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano: Egea.
- BORGONOVl E., FATTORE G., LONGO G. (2015), *Management delle istituzioni pubbliche*, Milano: Egea.
- CEPIKU D., MARSILIO M., SICILIA M., VAINIERI M. (2020), "Co-production Evaluation", in *The Co-production Of Public Services*, Palgrave Macmillan.
- DI LASCIO F., GIGLIONI F. (a cura di) (2017), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna: Il Mulino.
- FERZETTI F. (2017), "Amministrazione condivisa e nuove forme di valorizzazione del bene comune in ambito locale", in SALZANO D., GERMANO I.S., FERZETTI F., *Sociologie del mutamento*, Bologna: Esculapio.
- FONTANARI E., PIPERATA G. (a cura di) (2017), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna: Il Mulino.
- GIANFRATE V., LONGO D. (2017), *Urban micro-design: tecnologie integrate, adattabilità e qualità degli spazi pubblici*, Milano: Franco Angeli.
- GROSSI G., MUSSARI R. (2004), *I servizi pubblici locali nella prospettiva economico-aziendale*, Roma: Aracne.
- GUARINI E., SICILIA M., SANCINO A., ANDREANI M., RUFFINI R. (2015), "Motivazioni, condizioni organizzative e competenze manageriali per la co-produzione dei servizi pubblici: un caso di studio", *Azienda Pubblica*, 28(2), pp. 163-180.
- MARCHETTI M.C., MILLEFIORINI A. (a cura di) (2017), *Partecipazione civica, beni comuni e cura della città*, Milano: Franco Angeli.
- MUSSARI R., (1996), *L'azienda del Comune tra autonomia e responsabilità*, Padova: Cedam.
- MUSSARI R. (2017), *Economia delle amministrazioni pubbliche*, Milano: McGraw-Hill.
- OSTROM, E. (1996), "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development", *World Development*, 24(6), pp. 1073-1087.
- PODZIBA S.L. (2017), *Le nostre città: dalla corruzione alla democrazia partecipata. Storie di successo, idee-guida operative*, Milano: Ipoc.
- VACCARO V. (a cura di) (2017), *Smart Cities Atlas: Western and Eastern Intelligent Communities*, Springer.

Spoglio riviste (1/2022)

Public Administration

Vogel R., Hattke F. (2022). A century of Public Administration: Traveling through time and topics. *Public Administration*, 100(1), 17-40.

Aoki N., Elliott I.C., Simon J., Stazyk E.C. (2022). Putting the international in Public Administration: An International Quarterly. A historical review of 1992–2022. *Public Administration*, 100(1), 41-58.

McDonald III B. D., Hall J.L., O'Flynn J., van Thiel S. (2022). The future of public administration research: An editor's perspective. *Public Administration*, 100(1), 59-71.

Farrell C., Hatcher W., Diamond J. (2022). Reflecting on over 100 years of public administration education. *Public Administration*, 100(1), 116-128.

McCandless S., Bishu S.G., Gómez Hernández M., Paredes Eraso E., Sabharwal M., Leonardo Santis E., Yates S. (2022). A long road: Patterns and prospects for social equity, diversity, and inclusion in public administration. *Public Administration*, 100(1), 129-148.

Public Administration Review

Yang L.K., Connolly L., Connolly J.M. (2022). Is There a Glass Cliff in Local Government Management? Examining the Hiring and Departure of Women. *Public Administration Review*, 82(1), 570-584.

Bertelli A.M., Riccucci N.M. (2022). What Is Behavioral Public Administration Good for? *Public Administration Review*, 82(1), 179-183.

Moynihan D.P. (2022). Public Management for Populists: Trump's Schedule F Executive Order and the Future of the Civil Service. *Public Administration Review*, 82(1), 174-178

MacLean D., Titah R. (2022). A Systematic

Literature Review of Empirical Research on the Impacts of e-Government: A Public Value Perspective. *Public Administration Review*, 82(1), 23-38.

Overman S., Schillemans T. (2022). Toward a Public Administration Theory of Felt Accountability. *Public Administration Review*, 82(1), 12-22.

Public Management Review

Huijbregts R., George B., Bekkers V. (2022). Public values assessment as a practice: integration of evidence and research agenda. *Public management review*, 24(1), 840-859.

Lu X., Wang W., Xu H. (2022). Who can serve as the proxy for public employees in public administration experiments? a cross-sample comparison. *Public management review*, 24(1), 819-839.

Mu R., Wang H. (2022). A systematic literature review of open innovation in the public sector: comparing barriers and governance strategies of digital and non-digital open innovation. *Public management review*, 24(1), Pages: 489-511.

Landi S., Russo S. (2022). Co-production 'thinking' and performance implications in the case of separate waste collection. *Public management review*, 24(1), 301-325.

Notarnicola E., Berloto S., Perobelli E. (2022). Social Innovation in social care services: actors and roles in the innovation process. *Public management review*, 24(1), 182-207.

Bryson J.M., Crosby B.C., Seo D. (2022). Strategizing on behalf of social enterprises: the case of the Metropolitan Economic Development Association and Catalyst. *Public management review*, 24(1), 124-141.

Public Money and Management

Hartley J., Knell L., (2022). Innovation, exnovation and intelligent failure. *Public Money & Management*, (42/1), 40-48.

Casula M., Leonardi C., Zancanaro M. (2022). How does digital technology impact on the co-production of local services? Evidence from a childcare experience. *Public Money & Management*, (42/2), 87-97.

Spano A., Aroni A., Tagliagambe V., Mallus E., Bellò B. (2022). Performance and expenditure in Italian public healthcare organizations: does expenditure influence performance? *Public Money & Management*, (42/2), 79-86.

Eseonu T. (2022). Co-creation as social innovation: including 'hard-to-reach' groups in public service delivery. *Public Money & Management*, (42/5), 306-313.

Informazioni sugli Autori di questo numero

Veronica Allegrini è dottore di ricerca in Public Management and Governance presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, dove attualmente è cultore della materia in Business Government Relationships. Svolge attività di ricerca nel campo del management pubblico, con particolare riferimento alle tematiche del performance management, dell'accountability e della sostenibilità.

Adele Caldarelli è professore ordinario di Economia Aziendale presso il Dipartimento di Economia, Management, Istituzioni dell'Università degli Studi di Napoli Federico II. I suoi interessi di ricerca attengono i sistemi di controllo interni delle aziende, management accounting e performance management e measurement.

Luca Ferri è ricercatore a t.d. (art. 24 c.3-b L. 240/10) di Economia Aziendale presso il Dipartimento di Economia, Management, Istituzioni dell'Università degli Studi di Napoli Federico II. Il suo ambito di ricerca attiene i sistemi informativi aziendali, ICT, blockchain e disclosure sui rischi finanziari.

Francesca Manes Rossi è professore associato di Economia Aziendale presso il Dipartimento di Economia, Management, Istituzioni dell'Università degli Studi di Napoli Federico II. I suoi interessi di ricerca si riferiscono alle aziende pubbliche, in particolare vertono su: adozione dei principi contabili internazionali nelle aziende pubbliche, il ruolo del bilancio partecipativo e dell'integrated reporting, il performance management, la disclosure non finanziaria e il ruolo del capitale intellettuale negli enti locali.

Franco E. Rubino è Docente Ordinario Area 13 - Scienze economiche e statistiche, SECS-P/07 Economia Aziendale, presso il Di-

partimento di Scienze Aziendali e Giuridiche; Coordinatore dei CDS Triennale e Magistrale in Economia Aziendale ed Economia Aziendale e Management; Presidente della Scuola Di Alta Formazione Calabria e Basilicata; già preside della Facoltà di Economia, già Direttore del Discag - Università della Calabria.

Rosamaria Rusciano è Dottore di Ricerca in Impresa, Stato e Mercato, Area 13 - Scienze economiche e statistiche, SECS-P/07 Economia Aziendale; già Docente a Contratto presso il Dipartimento di Scienze Aziendali e Giuridiche - Università della Calabria.

Ilaria Saba è stata borsista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali, Università degli Studi di Cagliari. Ha svolto ricerche sulle unioni di comuni in Italia. Si è occupata anche di sistemi di misurazione e valutazione delle performance delle aziende pubbliche.

Alessandro Spano è professore ordinario di Economia aziendale presso il Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali (SEA) dell'Università degli Studi di Cagliari. I suoi interessi di ricerca includono sistemi di controllo di gestione, sistemi informativi aziendali, Business Analytics, Process Mining, misurazione e valutazione delle performance, analisi dei processi, gestione dell'assistenza sanitaria, blockchain.

Annamaria Zampella è ricercatore a t.d. (art. 24 c.3-a L. 240/10) di Economia Aziendale presso il Dipartimento di Economia, Management, Istituzioni dell'Università degli Studi di Napoli Federico II. I suoi principali lavori di ricerca riguardano value relevance dei principi contabili internazionali, strumenti finanziari, disclosure finanziaria e disclosure ambientale.

Comitato scientifico

Amatucci, Fabio
Badia, Francesco
Barretta, Antonio Davide
Bartocci, Luca
Beltrami, Alessandro
Bernhart, Josef
Biancone, Paolo
Bilardo, Salvatore
Bisogno, Marco
Boccaletti, Vittorio
Bonaretti Mauro
Bouckaert, Geert
Bracci, Enrico
Brusati, Luca
Cavenago, Dario
Cuccurullo, Corrado
D'Alessio, Lidia
Del Vecchio, Mario
Donato, Fabio
Elefanti, Marco
Fattore, Giovanni
Ferretti, Marco
Fiorentini, Giorgio
Francesconi, Andrea
Garlatti, Andrea

Giovanelli, Lucia
Grossi, Giuseppe
Guarini, Enrico
Guthrie, James
Kudo, Hiroko
Lazzini Simone
Lega, Federico
Liguori, Mariannunziata
Longo, Francesco
Maggi, Davide
Manes Rossi, Francesca
Manfredi, Francesco
Marcon, Giuseppe
Marinò, Ludovico
Mastrogiuseppe, Pierluigi
Matacena, Antonio
Mazzara, Luca
Mazzoleni, Mario
Mele, Renato
Monfardini, Patrizio
Ongaro, Edoardo
Orlandini, Paola
Osborne, Stephen
Panozzo, Fabrizio
Persiani, Niccolò

Pina, Vicente
Propersi, Adriano
Rebora, Gianfranco
Reginato Elisabetta
Reina, Rocco
Riccaboni, Angelo
Ricci, Paolo
Rondo Broveto, Paolo
Ruffini, Renato
Russo, Salvatore
Sargiacomo, Massimo
Schedler, Kuno
Sepe, Ferruccio
Sibilio, Barbara
Soverchia, Michela
Storlazzi, Alessandra
Thompson, Fred
Torcivia, Sebastiano
Vagnoni, Emidia
Valotti, Giovanni
Vesci Massimiliano
Viero Andrea
Zuccardi, Mara
Zuffada, Elena

IL TUO ABBONAMENTO INCLUDE



Formazione Online

È uno dei servizi inclusi nel tuo abbonamento **"Unico"** di **Azienda Pubblica** che mette a disposizione 11 video corsi a cura dell'Avv. Ernesto Belisario sulle principali novità in materia di innovazione. Servizio disponibile in diretta o in differita.



PER ACCEDERE AL SERVIZIO

Collegati alla pagina della rivista **AZIENDA PUBBLICA** sul sito www.periodicimaggioli.it e clicca sul servizio VIDEO CORSI ONLINE.



Scansiona
e Accedi

Accedi a tutti gli altri servizi inclusi nel tuo abbonamento su

www.periodicimaggioli.it

