

Le nuove tendenze dell'Economia Aziendale
Fondamenti, metodo e traiettorie del management contemporaneo
a cura di Chiara Mio, Marco Fasan, Carlo Marcon, Silvia Panfilo

Le radici aziendaliste del management pubblico

Dall'Economia Aziendale di Zappa agli sviluppi dell'innovazione nel settore pubblico

Salvatore Russo

Laboratorio di Management Pubblico e Non Profit, Venice School of Management,
Università Ca' Foscari Venezia, Italia

Abstract The chapter examines the concept of public organizations from the establishment of 'economia aziendale' (business administration) as a scientific discipline, highlighting how its unitary conception made it possible to include public administrations within its field of inquiry. On this basis, it traces the evolution of the main theoretical approaches that have accompanied the managerialization of the public sector, culminating in the most recent paradigms centred on service, innovation, and Public Value creation, while remaining consistent with the identification criteria established within the discipline's theoretical framework.

Keywords Economia Aziendale. Public Sector Organizations. Public Management. Managerialization. Corporatization. Innovation.

Sommario 1 Premesse teorico-evolutive. – 2 Gli studi sul settore pubblico tra approcci contabili e modelli amministrativi. – 3 La svolta del *New Public Management* tra managerializzazione e aziendalizzazione. – 4 La prospettiva della *Public Governance*, del *Public Value* e le nuove logiche del servizio pubblico. – 5 Innovazione e continuità con la concezione aziendalista. – 6 Prospettive future.



I libri di Ca' Foscari 37

e-ISSN 2610-9506 | ISSN 2610-8917
ISBN [ebook] 979-12-5742-081-9 | ISBN [print] 979-12-5742-087-1

Open access

Submitted 2026-07-15 | Published 2026-09-15
© 2026 Russo | © 4.0
DOI 10.30687/979-12-5742-081-9/011

1 Premesse teorico-evolutive

Negli ultimi cinquant'anni il management pubblico è stato interessato da profonde trasformazioni teoriche e applicative. Per comprendere tale evoluzione appare tuttavia opportuno partire dai fondamenti dell'economia aziendale, disciplina che ha progressivamente fornito gli strumenti concettuali per interpretare anche il funzionamento delle amministrazioni pubbliche come organizzazioni economiche. In questa prospettiva, assume rilievo la definizione di azienda proposta da Zappa (1927, 54), intesa come «una coordinazione economica in atto istituita e retta per il soddisfacimento dei bisogni umani». Tale impostazione costituisce il fondamento dell'economia aziendale quale scienza dell'amministrazione economica delle aziende, orientata allo studio dell'assetto istituzionale, delle dinamiche gestionali e organizzative, dei meccanismi operativi e degli strumenti di rilevazione (Coronella, Santaniello 2018).

Uno degli aspetti più significativi dell'impostazione zappiana è rappresentato dall'universalità del concetto di azienda, concepita come sistema aperto e finalizzato. Come evidenziato da successive elaborazioni teoriche, tale impostazione consente di ricondurre all'economia aziendale, come nucleo disciplinare, lo studio di tutte le organizzazioni economiche, indipendentemente dalla natura pubblica o privata e dalle finalità perseguite.¹

All'interno di questo quadro, assume particolare rilievo la distinzione tra aziende di produzione e aziende di erogazione. Le prime perseguono finalità lucrative mediante la produzione di beni e servizi destinati al mercato; le seconde sono invece orientate al soddisfacimento di bisogni individuali o collettivi senza finalità di profitto. Le amministrazioni pubbliche, nella loro eterogenea composizione e multifunzionalità, appartengono tipicamente a quest'ultima categoria (Zappa 1956; 1962). La letteratura ha inoltre distinto le aziende pubbliche di erogazione dalle imprese pubbliche, evidenziando come le diverse configurazioni organizzative non modifichino i principi fondamentali della gestione economica (Cassandro 1963; Amaduzzi 1978; De Nicola 2016).

Già Zappa (1956, 191) aveva distinto tra aziende di produzione, di erogazione e composte; tale classificazione è stata poi sviluppata da Cassandro (1963), che ha individuato nelle aziende pubbliche di erogazione esempi tipici di aziende composte a fine erogativo, caratterizzate dalla presenza di attività produttive strumentali al perseguimento delle finalità istituzionali. Gli enti territoriali costituiscono l'espressione più significativa di questa configurazione, poiché alle attività di erogazione dei servizi affiancano la gestione

¹ Onida 1961; Masini 1970; Amaduzzi 1995; Airoidi, Brunetti, Coda 2005.

del patrimonio e lo svolgimento di processi produttivi funzionali alla propria missione istituzionale.

La classificazione delle aziende pubbliche è stata ulteriormente affinata da Anselmi (2014), il quale, riprendendo la tradizione zappiana, ha proposto una distinzione fondata sulla tipologia del controllo. In questa prospettiva sono state individuate tre categorie: le aziende pubbliche tradizionali (Stato, Regioni, Province e Comuni); gli enti pubblici o aziende pubbliche derivate, nei quali il soggetto economico è rappresentato da un'altra azienda pubblica; e le aziende miste a partecipazione pubblica, nelle quali il legame con il settore pubblico deriva dalla partecipazione al capitale sociale.

L'eterogeneità delle forme organizzative non ha mai messo tuttavia in discussione l'unitarietà dei principi dell'economia aziendale. La distinzione tra le diverse classi di aziende riguarda, infatti, le finalità istituzionali e non i fondamenti della gestione. In tutte le organizzazioni permane l'esigenza di governare razionalmente risorse limitate e di perseguire condizioni durevoli di equilibrio. Il principio di economicità ha da sempre rappresentato quindi il riferimento comune dell'azione aziendale, configurandosi come equilibrio tra risorse, obiettivi e risultati, indipendentemente dalla presenza o meno di finalità lucrative (Zappa 1927; 1956; Amaduzzi 1995).

Questa impostazione ha consentito di superare la tradizionale contrapposizione tra imprese e amministrazioni pubbliche. Se le finalità istituzionali differiscono, i principi che regolano il funzionamento delle organizzazioni economiche restano sostanzialmente comuni. Anche le amministrazioni pubbliche sono infatti chiamate a coordinare persone, risorse e processi secondo criteri di razionalità economica, affinché i bisogni collettivi possano essere soddisfatti nel rispetto delle principali condizioni di equilibrio, economico, patrimoniale e finanziario, dell'autonomia e della continuità.

Nonostante la solidità di queste premesse teoriche, il recepimento dei principi appena osservati, negli studi sul settore pubblico, è stato lento e discontinuo. Per gran parte del Novecento l'analisi delle amministrazioni pubbliche ha privilegiato prospettive giuridiche e di natura contabile-amministrative, relegando la dimensione economico-aziendale a un ruolo marginale. Solo con le trasformazioni intervenute negli ultimi decenni v'è stata un'inversione di rotta e tale prospettiva ha progressivamente trovato più ampia applicazione, dando origine a un profondo rinnovamento degli studi sul management pubblico.

2 Gli studi sul settore pubblico tra approcci contabili e modelli amministrativi

Per gran parte del Novecento, gli studi sulle amministrazioni pubbliche si sono sviluppati lungo percorsi solo parzialmente coerenti con le premesse teoriche dell'economia aziendale. Pur essendo il concetto di azienda applicabile anche alle organizzazioni pubbliche, la riflessione scientifica si è prevalentemente orientata verso prospettive di natura giuridica, amministrativa e contabile, relegando in secondo piano la dimensione gestionale.

In tale contesto, la contabilità pubblica ha rappresentato il principale strumento di osservazione e di governo delle amministrazioni, con particolare attenzione ai sistemi di rilevazione, ai vincoli di bilancio e alle procedure di autorizzazione della spesa. Il bilancio è stato tradizionalmente concepito come strumento di autorizzazione e controllo della legalità, piuttosto che come supporto ai processi decisionali e gestionali (Zappa, Marcantonio 1954; Buscema 1979; Marcon 1990). Tale impostazione ha riflettuto la tradizione del diritto amministrativo, nella quale l'azione pubblica è stata interpretata soprattutto come esercizio di potere autoritativo e conformità alle norme, favorendo il consolidamento di un modello burocratico fondato sulla gerarchia, sulla formalizzazione dei procedimenti e sulla divisione del lavoro (Borgonovi 1984). L'attenzione rivolta prevalentemente agli aspetti normativi e contabili ha contribuito a considerare le aziende pubbliche come realtà 'atipiche', difficilmente riconducibili ai modelli elaborati per le imprese private (Mussari 1996; Anselmi 2014). A rafforzare questa impostazione ha contribuito anche la tradizionale contrapposizione tra logica del profitto e logica del servizio pubblico, dalla quale è derivata una certa diffidenza nei confronti dell'applicazione delle categorie dell'economia aziendale alle amministrazioni pubbliche. Secondo l'interpretazione di Airoldi, Brunetti, Coda (2005), tale contrapposizione è apparsa tuttavia riduttiva, poiché anche le organizzazioni pubbliche operano in condizioni di scarsità delle risorse e sono chiamate a perseguire i propri obiettivi secondo criteri di economicità. Una particolare attenzione hanno semmai destato nel corso del tempo le imprese pubbliche, come particolare tipizzazione di impresa avocabile alle prerogative del soggetto pubblico. Le imprese pubbliche si sono configurate così come uno specifico oggetto di studio, in particolare per il loro ruolo nello sviluppo industriale nazionale, nella gestione dei servizi pubblici, nel sistema del credito, nelle telecomunicazioni e in altri settori strategici. Esse sono state interpretate non come un'anomalia rispetto al funzionamento del mercato, ma come una componente strutturale del capitalismo italiano, storicamente caratterizzato da una forte matrice pubblica nei processi di formazione del capitale (Saraceno 1977). Sebbene, successivamente, non siano mancati

importanti contributi in grado di offrire una visione aziendale dei meccanismi operativi in uso nel settore pubblico come per esempio il *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) sperimentato negli Stati Uniti ed emulato anche in Italia nella programmazione di bilancio, e capaci di rafforzare il collegamento tra obiettivi e risorse, di fatto tali approcci sono rimasti prevalentemente circoscritti agli aspetti tecnico-procedurali, senza incidere significativamente sui modelli di governo (Botner 1970; Marcon 1978). Ne è derivato un quadro disciplinare frammentato, nel quale diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione hanno continuato a rappresentare i principali riferimenti teorici dell'azione pubblica.

Solo sul finire degli anni Settanta, in Italia ha iniziato a consolidarsi un vero filone di studi dedicato all'economia delle amministrazioni pubbliche in modo concomitante all'affermarsi di insegnamenti universitari a esso correlati (Borgonovi 2018). Tale sviluppo si è innestato nella tradizione dell'economia aziendale italiana, che già con Masini (1970) aveva ampliato l'oggetto dell'analisi aziendale oltre l'impresa privata, considerando l'azienda come istituto economico-sociale orientato alla produzione e al soddisfacimento di bisogni collettivi. In questa prospettiva, le amministrazioni pubbliche hanno cessato progressivamente di essere osservate soltanto come apparati giuridico-formali e sono state interpretate come aziende (non solo composte) pubbliche, dotate di proprie condizioni di equilibrio, sistemi decisionali, processi di acquisizione e impiego delle risorse, responsabilità verso la collettività e necessità di misurare i risultati conseguiti. Una svolta decisiva si è registrata a partire dagli anni Ottanta e Novanta con la contestuale affermazione, nei paesi maggiormente industrializzati, del *New Public Management* (NPM), paradigma internazionale che ha promosso l'introduzione nel settore pubblico di principi e strumenti riconducibili alla cultura gestionale d'impresa, recuperando in parte significati già noti ed esplorandone di nuovi per modernizzazione delle organizzazioni pubbliche.² Nel contesto italiano tale orientamento ha favorito lo sviluppo di un nuovo dibattito con una crescente attenzione all'efficienza nell'impiego delle risorse, all'efficacia dell'azione amministrativa, alla semplificazione dei procedimenti, alla misurazione della performance e alla responsabilizzazione della dirigenza pubblica, con una *semantica* anglofona che ha preceduto la reale trasformazione. Si è diffuso così il termine *manager* per indicare una figura apicale nelle organizzazioni pubbliche.

L'introduzione di tali principi ha condotto a una progressiva rivalutazione del concetto di azienda pubblica e allo sviluppo di modelli interpretativi capaci di integrare la dimensione manageriale

2 Hood 1991; 1995; Lane 2002; Pollitt, Bouckaert 2011; Lægreid 2017.

con quella istituzionale e politica. In questa direzione va collocata senza alcun dubbio la proposta di Borghonovi (1984; 1996; 2014), che interpreta le amministrazioni pubbliche attraverso tre dimensioni strettamente interdipendenti - istituzionale, aziendale e politica - attribuendo alla dimensione aziendale il compito di orientare i processi di gestione senza trascurare le specificità dell'azione pubblica. Da qui si è sviluppata una linea di ricerca che, pur mantenendo il radicamento nell'economia aziendale, ha anticipato e accompagnato l'affermazione del management pubblico, spostando l'attenzione dalla mera regolarità formale degli atti alla capacità delle amministrazioni di produrre valore pubblico attraverso decisioni, servizi e politiche valutabili secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità. Tale evoluzione ha trovato poi riscontro anche nelle riforme amministrative degli anni Novanta, che hanno introdotto strumenti di autonomia organizzativa, controllo di gestione, valutazione dei risultati e responsabilizzazione della dirigenza pubblica. Sempre a partire dagli anni Novanta, inoltre, la letteratura internazionale ha progressivamente ricondotto le diverse entità operanti nel settore pubblico alla categoria unitaria delle *Public Sector Organizations (PSOs)*, capace di conglobare tutte le entità e istituzioni operanti all'interno del settore pubblico (Brunsson Sahlin-Andersson 2000; Bouckaert, Peters, Verhoest 2010).

3 La svolta del New Public Management tra managerializzazione e aziendalizzazione

Con le riforme amministrative avviate negli Stati Uniti e nel mondo anglosassone negli anni Ottanta del secolo scorso, nate in un contesto segnato da crisi fiscale, rallentamento economico, sfiducia verso la burocrazia e critica crescente all'intervento pubblico tradizionale, il dibattito sul settore pubblico è stato profondamente ridefinito dall'emergere del paradigma del NPM, che ha rappresentato una discontinuità significativa rispetto agli approcci tradizionali di matrice giuridico-amministrativa e contabile (Osborne, Gaebler 1992; Barzelay 1992; Dunleavy, Hood 1994). Le riforme non sono state identiche in tutti i Paesi, ma hanno condiviso alcuni principi e tratti comuni come la riduzione della spesa pubblica, le privatizzazioni, la deregolamentazione, la responsabilizzazione dei dirigenti, la trasformazione dei sistemi contabili, la misurazione dei risultati, la concorrenza tra fornitori di servizi e una maggiore attenzione al cittadino-utente (Lapsley, Miller 2019; Marcon 2011). Il NPM si è fondato su un insieme articolato di basi teoriche inclusive di managerialismo, teorie neoliberiste e *public choice*, le quali interpretano l'azione pubblica alla luce dei comportamenti individuali e degli incentivi, evidenziando i limiti dell'intervento statale e

promuovendo soluzioni orientate al mercato.³ Nelle sue implicazioni, si è configurato come un insieme eterogeneo di riforme, pratiche e orientamenti teorici accomunati dall'obiettivo di migliorare le performance del settore pubblico attraverso l'introduzione di logiche e strumenti propri del management privato (Hood 1991). Alla base vi è stata una critica esplicita al modello burocratico tradizionale, ritenuto inefficiente, rigido e incapace di rispondere adeguatamente alle crescenti esigenze di una società complessa e dinamica. In questo senso, il NPM si è proposto di superare la logica del *rule-driven government* per orientarsi verso un modello di *performance-driven management*, in cui l'attenzione si sposta dai processi ai risultati (Osborne, Gaebler 1992; Bryson, Crosby, Bloomberg 2014).

Dimensione	Amministrazione pubblica tradizionale	New Public Management (NPM)
Contesto generale	Industrializzazione, fiducia nella scienza e nel progresso, forte ruolo dello Stato	Critica allo Stato, fiducia nel mercato e nella razionalità economica
Fondamenti teorici	Teoria politica, management scientifico, pragmatismo	Teoria economica, positivismo, approcci quantitativi
Visione della razionalità	Razionalità sinottica, uomo amministrativo	Razionalità economica e tecnica, attori auto-interessati
Definizione di interesse pubblico	Definito da politici ed esperti	Basato su preferenze individuali aggregate
Ruolo della politica	Determina obiettivi	Determina obiettivi con supporto manageriale
Ruolo del cittadino	Elettore, utente, destinatario	Cliente
Ruolo delle amministrazioni	Esecuzione delle politiche ("rowing")	Indirizzo e controllo ("steering")
Obiettivi principali	Fissati a livello politico e implementati in modo burocratico dai dirigenti	Fissati a livello politico con pieno affidamento della gestione e della responsabilità ai manager
Valori chiave	Efficienza	Efficienza ed efficacia
Strumenti di policy	Gerarchia, burocrazia	Mercati, incentivi, competizione
Ruolo del manager pubblico	Esecutore, limitata autonomia	Manager con ampia discrezionalità
Accountability	Gerarchica	Basata sui risultati e sul mercato
Contributo alla democrazia	Responsabilità formale e controllo politico	Efficienza e soddisfazione del cliente

Figura 1 Variabili chiave dell'Amministrazione Pubblica Tradizionale e del *New Public Management*.
Adattato da Denhardt, Denhardt 2015, 554

In questo quadro, assumono particolare rilevanza i concetti di managerializzazione e aziendalizzazione, che rappresentano due dimensioni complementari del processo di trasformazione del settore pubblico. La managerializzazione è stata definita come il processo attraverso il quale le amministrazioni pubbliche adottano logiche, competenze e strumenti tipici del management, con l'obiettivo di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa (Ongaro 2009). Essa implica, in primo luogo, una ridefinizione del ruolo dei manager pubblici, progressivamente investiti di maggiori responsabilità in termini di risultati, nonché dotati di maggiore autonomia decisionale. La managerializzazione ha comportato il

³ Hood 1991; Rhodes 1997; Lane 2002; Pollitt, Bouckaert 2017.

passaggio da una cultura amministrativa basata sul rispetto delle regole a una cultura orientata alla misurazione dei risultati e alla responsabilizzazione di dirigenti e dipendenti pubblici, spingendo la leva dell'*accountability*. Un elemento centrale di questo processo è consistito nell'introduzione di sistemi di *performance management*, che hanno consentito di definire obiettivi, monitorare i risultati e valutare le prestazioni individuali e organizzative.

Con riferimento all'ultimo punto, l'aziendalizzazione è stata interpretata anche come fenomeno caratterizzato dall'introduzione di logiche di determinazione economica dei servizi, nelle quali la definizione di tariffe e corrispettivi avviene sulla base della copertura dei costi fissi e variabili. In tale prospettiva, gli strumenti di contabilità analitica e budgeting assumono una funzione centrale nella misurazione dei costi e nell'allocazione delle risorse. Letta in questa prospettiva, l'aziendalizzazione ha giocato un ruolo cruciale, pur non dovendo essere confusa con quella che in questa sede abbiamo indicato come 'aziendalità', elemento comune a tutte le organizzazioni che svolgono attività economica (Meneguzzo 1997; Zangrandi 2012).

L'aziendalizzazione ha assunto una portata più ampia e sistemica, poiché è stata fin da subito interpretata come il processo di applicazione dei principi e delle logiche dell'economia aziendale alle organizzazioni pubbliche. In questa prospettiva trova piena realizzazione la concezione dell'azienda come sistema unitario elaborata da Zappa, che viene estesa anche al settore pubblico. L'aziendalizzazione ha infatti determinato una profonda trasformazione del modo di concepire l'amministrazione pubblica, segnando il passaggio da una visione prevalentemente statica e normativa a una prospettiva dinamica, orientata alla gestione e alla sistemicità (Borgonovi 2005).

Sotto il profilo operativo, tale processo si è tradotto nell'introduzione di un insieme di strumenti e principi manageriali finalizzati a migliorare le performance delle amministrazioni pubbliche (Lapsley, Miller 2019; Lægneid 2017). Tra i principali elementi possono essere richiamati:

- l'adozione di logiche gestionali fondate sui principi di efficienza, efficacia ed economicità;
- la progressiva evoluzione dei sistemi contabili verso modelli basati sulla contabilità economico-patrimoniale (*accrual accounting*);
- l'introduzione di strumenti di programmazione e controllo, quali budget, sistemi di contabilità analitica e reporting;
- la definizione di obiettivi chiari e misurabili, coerenti con le finalità istituzionali;
- una crescente attenzione alla qualità dei servizi erogati e alla soddisfazione degli utenti;

- l'applicazione di sistemi tariffari ai beni e ai servizi prodotti, in un'ottica di responsabilizzazione economica e di maggiore correlazione tra costi e ricavi.

Il fenomeno dell'aziendalizzazione, in tal senso, può essere interpretato come una declinazione della prospettiva economico-aziendale, già nota agli studi italiani, che esprime la modernizzazione del settore pubblico in un determinato periodo storico. Essa consente di superare la tradizionale separazione tra aziende pubbliche e aziende private, riconoscendo che entrambe le tipologie di organizzazioni condividono la necessità di coordinare risorse e perseguire obiettivi in condizioni di scarsità (Anselmi 2014). È importante sottolineare che managerializzazione e aziendalizzazione non sono stati processi neutri, ma hanno comportato implicazioni rilevanti sul piano organizzativo, culturale e istituzionale. In particolare, l'introduzione di logiche manageriali nel settore pubblico ha sollevato questioni relative alla compatibilità tra valori economici e valori pubblici, quali l'equità, la trasparenza e la responsabilità democratica. Il rischio associato a un'eccessiva contaminazione delle logiche private nella sfera pubblica è sempre stato quello di una *over-managerialization*, nella quale l'enfasi sull'efficienza può entrare in tensione con altri obiettivi fondamentali dell'azione pubblica, quali equità, l'*accountability*, trasparenza e tutela dell'interesse collettivo (Hood 1995).

Negli studi economico-aziendali italiani, il NPM, è stato interpretato come un'opportunità, un momento di ricomposizione di una frattura teorica, poiché, da un lato, è apparso come capace di recuperare implicitamente alcune intuizioni già presenti nella concettualizzazione aziendale zappiana, in particolare l'idea che anche le organizzazioni pubbliche debbano essere analizzate e gestite come sistemi economici unitari, al pari delle imprese; dall'altro lato, ha introdotto elementi di discontinuità rispetto ai modelli amministrativi tradizionali. Nel contesto italiano, il processo di ricezione del NPM ha assunto caratteristiche peculiari, legate alla specificità del sistema amministrativo e al ruolo del diritto. La prima stagione di riforme riconducibili ai processi denominati di aziendalizzazione ha privilegiato, almeno inizialmente, la dimensione formale del cambiamento rispetto a una piena ridefinizione dei contenuti gestionali e organizzativi. Il settore sanitario è stato quello in cui tale processo si è manifestato con maggiore evidenza con l'introduzione del termine 'azienda'. Questo ha assunto una funzione fortemente evocativa, richiamando trasformazione, innovazione, emulazione imprenditoriale e rafforzamento appunto dei caratteri di aziendalità. In particolare, la coesistenza di logiche diverse - giuridiche, amministrative e aziendali - ha generato situazioni di ambiguità e tensione, che hanno limitato la implementazione dei processi di cambiamento (Borgonovi 2005; Anselmi 2014).

Nel panorama internazionale, l'attuazione di tali riforme è stata spesso parziale e disomogenea, a causa della persistenza di vincoli normativi e reazioni culturali. Laddove si è voluto marcatamente contrassegnare il fenomeno è stato anche utilizzato il termine *corporatization* che, in realtà, ha assunto un significato più esteso, spaziando dalla concreta trasformazione di enti pubblici in aziende private - più noto come fenomeno di privatizzazione - alla mera applicazione di regole maggiormente flessibili nella gestione del personale, sino al raggiungimento di una completa autonomia finanziaria (Andrews et al.2020; World Bank 2016).

Nonostante tali difficoltà, il NPM ha avuto il merito di riportare al centro del dibattito la dimensione gestionale del settore pubblico, contribuendo a legittimare l'applicazione dei principi dell'economia aziendale alle amministrazioni pubbliche. In questo senso, esso può essere interpretato come un momento di 'riscoperta' delle intuizioni zappiane. Tale interpretazione trova riscontro anche nella letteratura internazionale, che evidenzia come il NPM abbia promosso una convergenza tra settore pubblico e privato, pur nel rispetto delle specificità di ciascun settore (Pollitt, Bouckaert 2017). In particolare, l'adozione di strumenti di management ha contribuito a migliorare la trasparenza, la responsabilità e l'efficienza delle amministrazioni, anche se i risultati sono stati differenti significativamente a seconda dei contesti. Al tempo stesso, è necessario riconoscere che il NPM non ha rappresentato un punto di arrivo, ma piuttosto una fase di transizione. Pur con le sue ambiguità e criticità, esso ha contribuito a colmare il divario tra teoria aziendale e pratica amministrativa, ponendo le basi per le successive evoluzioni del management pubblico. Le critiche hanno invece evidenziato i limiti di un approccio eccessivamente orientato al mercato e alla competizione, aprendo la strada a nuovi paradigmi (O'Flynn 2007). Ciò ha condotto a virare verso nuove teorizzazioni che hanno comunque diluito il significato di istituto economico assegnato alle pubbliche amministrazioni.

4 La prospettiva della *Public Governance*, del *Public Value* e le nuove logiche del servizio pubblico

Il paradigma NPM è stato progressivamente affiancato, e in parte superato, da una serie di approcci teorici che, evidenziandone i limiti hanno proposto nuove chiavi interpretative del funzionamento del settore pubblico. In particolare, le critiche rivolte al NPM hanno riguardato la sua eccessiva enfasi sui meccanismi di mercato, sulla competizione e sulla misurazione delle performance, a scapito di dimensioni quali la collaborazione, la partecipazione, la visione del cittadino come parte interattiva del rapporto con le organizzazioni pubbliche e non dolo come cliente, sino a giungere alla creazione di

valore pubblico (Rhodes 1997; Osborne 2006; Stoker 2006). In questo contesto si è affermato il paradigma della *New Public Governance* (NPG), che ha rappresentato un'evoluzione significativa rispetto ai modelli precedenti. La NPG si è fondata sull'idea che l'azione pubblica non fosse più riconducibile esclusivamente all'attività delle amministrazioni, ma emergesse dall'interazione tra una pluralità di attori – pubblici, privati e del terzo settore – all'interno di reti complesse e interdipendenti. Come ha sottolineato Rhodes (1997), la *Public Governance*, in quanto concetto teorico, ha espresso il modo in cui sono stati governati i sistemi pubblici complessi attraverso il coinvolgimento di istituzioni pubbliche, attori privati, cittadini, stakeholder e reti interorganizzative. Ciò ha implicato il passaggio da un modello gerarchico di governo a un modello reticolare, caratterizzato da relazioni di interdipendenza, negoziazione e cooperazione. In questa prospettiva, le amministrazioni pubbliche non sono più state considerate solo entità autosufficienti, istituzioni in senso economico aziendale, ma nodi di sistemi relazionali, chiamati a coordinare risorse e competenze distribuite (Osborne 2006). Con l'affermazione della NPG, l'orientamento all'aziendalizzazione si riduce ma non viene superato, bensì ricondotto entro un paradigma più ampio, fondato sulla governance collaborativa e sulla partecipazione degli stakeholder. La propensione a considerare le amministrazioni pubbliche come 'aziende' o nelle loro 'componenti aziendali' non è stata accantonata, ma è stata ricondotta entro un quadro più ampio, nel quale i tratti di aziendalità e/o imprenditoriali enfatizzati dal NPM sono stati integrati con i principi dell'*accountability*, del coordinamento interistituzionale e della sostenibilità delle decisioni pubbliche (Osborne 2006; Stoker 2006).

In questa prospettiva, le regole introdotte dal NPM – quali efficienza, efficacia e attenzione ai risultati – sono rimasti rilevanti e integrati da logiche di cooperazione interistituzionale, fiducia reciproca e responsabilità condivisa (Osborne 2006). Con l'NPM l'obiettivo non è stato più esclusivamente l'erogazione efficiente di prestazioni, bensì la generazione di valore, inteso come miglioramento del benessere collettivo e della qualità della vita dei cittadini attraverso processi di co-produzione e partecipazione (Osborne 2006; Bovaird 2007). In tale prospettiva, la valutazione dell'azione pubblica si è spostata dalla mera misurazione degli output alla considerazione degli *outcome*, ossia degli effetti prodotti dalle politiche pubbliche sulla società. Ne è conseguita una concezione dell'amministrazione orientata non soltanto alla performance organizzativa, ma anche alla capacità di costruire relazioni collaborative, rafforzare la fiducia tra gli attori coinvolti e promuovere processi decisionali inclusivi (Bryson, Crosby, Bloomberg 2014; Torfing 2012).

A seguire, un ulteriore sviluppo teorico è stato rappresentato dal paradigma del *New Public Service* (NPS), elaborato da Denhardt e

Denhardt (2000; 2003), che si è proposto come lettura alternativa e più radicale rispetto ai modelli esaminati. Il NPS ha posto, con ampi riflessi di ordine etico, al centro il cittadino e la democrazia, considerando l'amministrazione come un *servizio* e solo di riflesso come un'azienda. Nella sua proposta concettuale, i cittadini non sono stati considerati semplici utenti o clienti, ma co-produttori di valore, attivamente coinvolti nei processi decisionali. Il principio guida del NPS è stato sintetizzato nell'espressione 'serve, non dirigere' (*serve rather than steer*), che sottolinea il ruolo del management pubblico come facilitatore e promotore di processi partecipativi, piuttosto che come decisore unilaterale, allontanandosi dalla visione aziendalista o imprenditoriale dell'organizzazione pubblica. Ciò ha implicato una maggiore attenzione alla trasparenza, all'equità e a una convergenza verso forme di *democratic accountability*, elementi che non hanno ricevuto la stessa attenzione nei paradigmi precedentemente esaminati.

Altro filone di cui si tiene conto in questa sede è quello del *Public Value*, introdotto da Moore (1995), che ha rappresentato e rappresenta tuttora uno dei contributi più rilevanti nel dibattito contemporaneo sul management pubblico. Il concetto di *valore pubblico* si riferisce alla capacità delle organizzazioni pubbliche di generare benefici per la collettività, tenendo conto non solo dell'efficienza operativa, ma anche della qualità dei servizi, della fiducia dei cittadini e della legittimità delle istituzioni. Secondo Moore (1995), il management pubblico dovrebbe essere orientato alla creazione di valore pubblico attraverso un equilibrio tra tre dimensioni fondamentali:

- il valore sostanziale (*outcomes* e benefici per la collettività);
- la legittimità e il supporto (consenso politico e sociale);
- la capacità operativa (risorse e competenze disponibili).

In questo modello, noto come *strategic triangle*, è stata proposta una chiave di lettura integrata dell'azione pubblica, tesa a superare la visione riduttiva dei modelli ancorati alla sola performance. In questo senso, il *Public Value* ha rappresentato un'evoluzione concettuale che amplia e arricchisce la prospettiva aziendalista, introducendo dimensioni di natura istituzionale e relazionale. Inoltre, sulla base di questa elaborazione, Stoker (2006) ha proposto il concetto di *Public Value Management* (PVM), quale valida alternativa al NPM e che in parte incorpora principi osservati nel paradigma del NPG. Il PVM si fonda su cinque proposizioni principali: 1) la centralità del valore pubblico; 2) il ruolo dei network; 3) l'importanza della partecipazione dei cittadini/utenti; 4) la pluralità degli obiettivi; 5) la necessità di una leadership collaborativa. In questo approccio, il management pubblico è chiamato a operare in contesti complessi e incerti, nei quali la creazione di valore dipende dalla capacità di attivare e coordinare risorse distribuite (O'Flynn 2013). Rispetto al

NPM, il PVM si è distinto per una visione meno strumentale e più relazionale del management, che riconosce la natura intrinsecamente politica e sociale dell'azione pubblica. Il paradigma ha segnato il passaggio da una logica di *management of organizations* a una logica di *management of relationships*, nella quale le competenze relazionali e collaborative assumono un ruolo centrale (Osborne 2006). Il valore pubblico emerge come risultato di dinamiche collaborative, che coinvolgono una molteplicità di soggetti e livelli istituzionali.

Anche in questo caso, è possibile individuare una continuità, seppur rielaborata e scandita da passaggi inediti, con la tradizione aziendalista. I principi di coordinazione, finalizzazione e razionalità economica, che hanno caratterizzato l'impostazione zappiana, hanno trovato nuove corrispondenze tanto nella PG quanto nel paradigma del valore pubblico. In particolare, la nozione di economicità è stata reinterpretata in senso esteso, includendo non solo l'efficienza nell'uso delle risorse, ma anche la capacità di generare valore per la collettività. Allo stesso tempo, i nuovi approcci hanno richiesto un ampliamento degli strumenti analitici e delle competenze manageriali, chiamati a tenere conto della complessità delle relazioni interistituzionali e della pluralità degli obiettivi perseguiti.

In questo quadro, il management pubblico si è configurato progressivamente come una disciplina capace di combinare contributi provenienti dall'economia aziendale, dalle scienze politiche, dalla sociologia e dagli studi organizzativi. Il superamento della visione del NPM - più coerente con una concezione imprenditoriale e competitiva delle organizzazioni pubbliche - non ha comportato l'abbandono della prospettiva aziendalista, ma ne ha favorito piuttosto l'evoluzione e l'integrazione con nuove dimensioni teoriche. I paradigmi della NPG, del NPS e del PVM hanno offerto strumenti utili per comprendere le trasformazioni del settore pubblico, evidenziando la centralità delle relazioni, della partecipazione e della creazione di valore collettivo. Tali sviluppi hanno rappresentato il contesto entro il quale si è collocato il tema dell'innovazione, approfondito nel paragrafo successivo.

5 Innovazione e continuità con la concezione aziendalista

Nel contesto della trasformazione del settore pubblico, l'innovazione ha assunto un ruolo centrale sia nel dibattito accademico sia nelle prassi amministrative (Osborne, Brown, 2011). Essa può essere intesa come l'introduzione di nuove idee, processi, servizi o modelli organizzativi in grado di produrre un miglioramento significativo nei risultati dell'azione pubblica (De Vries, Bekkers, Tummers 2016). A differenza di quanto avviene nelle imprese operanti per il mercato, dove l'innovazione è prevalentemente associata alla competitività e al vantaggio economico, nelle organizzazioni pubbliche essa assume

una connotazione più ampia, legata alla capacità di generare valore pubblico, migliorare la qualità dei servizi e rispondere a bisogni sociali complessi. Non può quindi essere ricondotta a una mera logica manageriale: nei servizi pubblici, rischi e benefici dell'innovazione sono spesso oggetto di confronto tra cittadini, utenti, professionisti e istituzioni. Per questo motivo, appare rilevante una prospettiva di *risk governance*, fondata su comunicazione, partecipazione e negoziazione del rischio, più che su un controllo esclusivamente tecnocratico (Osborne, Brown, 2011). La letteratura distingue diverse forme di innovazione pubblica, tra cui l'innovazione tecnologica, organizzativa, di servizio e istituzionale, riferite rispettivamente all'introduzione di strumenti digitali, alla modifica di strutture e processi, alla progettazione o al miglioramento dei servizi e al cambiamento dei modelli di governance (De Vries, Bekkers, Tummers 2016). Ciò che accomuna tali accezioni è l'esigenza di superare approcci fondati sulla stabilità e sulla ripetizione, adottando logiche più flessibili, adattive e orientate all'apprendimento. In questo quadro, il management pubblico è chiamato a sostenere i processi innovativi attraverso sperimentazione, collaborazione e diffusione delle conoscenze. Un elemento centrale dell'innovazione nel settore pubblico è rappresentato dalle reti e dalle collaborazioni inter-organizzative, già valorizzate dalla NPG. L'innovazione nasce, infatti, sempre più dall'interazione tra amministrazioni pubbliche, imprese, università e Terzo settore, secondo logiche di *co-production* e *open innovation*. Parallelamente, essa richiede un cambiamento culturale che favorisca apprendimento, sperimentazione e apertura al rischio, aspetti che possono entrare in tensione con la rigidità normativa e organizzativa delle amministrazioni pubbliche. Da qui la crescente rilevanza di approcci quali il design thinking, i progetti pilota e gli strumenti di valutazione ex ante ed ex post, utili a ridurre l'incertezza e migliorare la qualità delle decisioni. Sotto il profilo teorico, l'innovazione può essere interpretata come elemento catalizzatore nell'evoluzione dei paradigmi analizzati. Il passaggio dal NPM alla PG e al PVM ha infatti ampliato la prospettiva, includendo partecipazione, collaborazione e creazione di valore pubblico. In questo senso, l'innovazione non è più soltanto uno strumento per migliorare l'efficienza, ma un processo attraverso il quale le organizzazioni pubbliche ridefiniscono il proprio ruolo e le proprie modalità di azione. Ne deriva che l'innovazione nel settore pubblico può essere letta in continuità con i principi fondamentali dell'economia aziendale delineati da Zappa (1927). I concetti di coordinazione, finalizzazione istituzionale ed economicità mantengono validità anche in contesti caratterizzati da elevata complessità: la coordinazione si estende alle reti di attori coinvolti nei processi innovativi; la finalizzazione si orienta alla creazione di valore pubblico; l'economicità si arricchisce di dimensioni legate alla sostenibilità e

all'impatto sociale. L'innovazione pertanto non rappresenta quindi una rottura rispetto alla tradizione aziendalista, ma una sua evoluzione coerente, un elemento aggiuntivo da ritenere costante, che ne amplia il campo di applicazione e ne arricchisce i contenuti.

Un aspetto concretamente rilevante, in termini di innovazione, riguarda la digitalizzazione, una delle principali leve nel settore pubblico contemporaneo, nella quale si ripongono speranze di cambiamento in positivo.

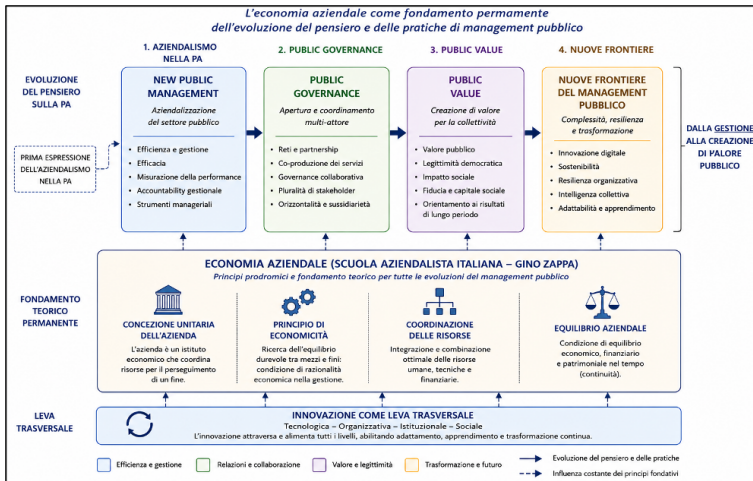


Figura 2 Aziendalità e innovazione lungo la traiettoria dell'evoluzione teorica del management pubblico. Elaborazione propria

In conclusione, l'innovazione evidenzia la capacità delle organizzazioni pubbliche di adattarsi e trasformarsi in risposta a contesti mutevoli, confermando al tempo stesso la rilevanza delle radici aziendaliste. Essa consente di leggere l'evoluzione dell'azienda pubblica come passaggio da una concezione economico-istituzionale a una visione orientata alla creazione di valore per il singolo e per la comunità a più elevata velocità. In tale percorso, ogni paradigma integra elementi dei precedenti e amplia progressivamente il ruolo dell'amministrazione pubblica. L'innovazione rappresenta quindi una determinante centrale delle future traiettorie dell'azienda pubblica, poiché abilita nuove modalità di organizzazione, collaborazione e produzione dei servizi, rafforzando la capacità di generare valore pubblico in modo sostenibile.

6 Prospettive future

Il percorso sviluppato nel presente contributo ha consentito di ricostruire, in chiave unitaria e sintetica l'evoluzione degli studi sul management pubblico, mettendo in evidenza la persistenza e la rilevanza delle radici aziendaliste riconducibili all'impostazione teorica di Gino Zappa, senza alcun dubbio almeno per quadro interpretativo italiano. L'analisi ha mostrato come, nonostante le profonde trasformazioni che hanno interessato il settore pubblico nel corso del XX e nei primi decenni del XXI secolo, sia possibile individuare una linea di continuità che collega le più recenti elaborazioni teoriche ai fondamenti dell'economia aziendale. In questa prospettiva, l'azienda è intesa come istituto economico unitario, orientato al perseguimento di un fine e fondato sulla coordinazione di persone e risorse. Ciò che è emerso, con particolare evidenza, pertiene all'universalità del concetto di azienda, che consente di includere, almeno sul piano teorico, anche le amministrazioni pubbliche all'interno del campo di indagine dell'economia aziendale. Tuttavia, lo sviluppo degli studi sul settore pubblico non sempre ha seguito in modo lineare questa impostazione. Al contrario, la prevalenza di approcci contabili e giuridico-amministrativi ha contribuito a mantenere una certa distanza tra la teoria aziendale e la pratica amministrativa. Le amministrazioni pubbliche sono state a lungo analizzate come apparati normativi, più che come sistemi economici orientati al perseguimento di fini attraverso la gestione di risorse scarse. In questo contesto, la dimensione gestionale è rimasta in secondo piano, e l'applicazione dei principi aziendalistici è risultata limitata e frammentaria. La svolta rappresentata dal NPM ha segnato un momento di svolta rispetto a questo scenario. L'introduzione dei concetti di managerializzazione e aziendalizzazione ha contribuito a riportare al centro del dibattito la dimensione gestionale del settore pubblico, promuovendo l'adozione di strumenti e logiche tipiche del management. In questo senso, il NPM può essere interpretato come un tentativo di colmare il divario tra teoria aziendale e amministrazioni pubbliche, recuperando e valorizzando alcune delle intuizioni già presenti nell'impostazione zappiana.

Le evoluzioni successive hanno ulteriormente ampliato la prospettiva, introducendo nuovi paradigmi quali la PG, il NPS e il PVM. Questi approcci hanno evidenziato la centralità delle relazioni, della partecipazione e della creazione di valore collettivo, superando una visione esclusivamente organizzativa e introducendo una dimensione più ampia e articolata dell'azione pubblica. In particolare, il concetto di valore pubblico ha consentito di integrare dimensioni economiche, sociali e istituzionali, offrendo una chiave di lettura più completa delle finalità e dei risultati dell'azione amministrativa. In questo contesto, il management pubblico si configura sempre

più come una pratica complessa, che richiede competenze non solo tecniche, ma anche relazionali e strategiche.

Il tema dell'innovazione rappresenta in tal senso un ulteriore elemento di continuità e al tempo stesso di evoluzione rispetto alle radici aziendaliste. L'innovazione in ambito pubblico, nelle sue diverse forme – tecnologica, organizzativa, di servizio e istituzionale – si configura come una risposta alle sfide poste da contesti in rapido mutamento. Essa richiede flessibilità, capacità di apprendimento e apertura alla collaborazione, elementi che trovano una loro coerenza nei principi di coordinazione e finalizzazione propri dell'economia aziendale. I principi fondamentali delineati da Zappa (1927; 1956) mantengono, infatti, una loro validità anche in contesti caratterizzati da elevata complessità. La coordinazione si estende alle reti inter-organizzative, la finalizzazione si orienta alla creazione di valore pubblico, e l'economicità si arricchisce di dimensioni legate alla sostenibilità e all'impatto sociale.

Lista delle abbreviazioni

NPG	New Public Governance
NPM	New Public Management
NPS	New Public Service
PA	Pubblica Amministrazione
PG	Public Governance
PPBS	Planning Programming Budgeting System
PV	Public Value
PVM	Public Value Management

Bibliografia

- Alford, J.; O'Flynn, J. (2012). *Rethinking Public Service Delivery: Managing with External Providers*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Airoldi, G.; Brunetti, G.; Coda, V. (2005). *Corso di economia aziendale*. Bologna: il Mulino.
- Amaduzzi, A. (1978). *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*. Torino: UTET.
- Amaduzzi, A. (1995). *Manuale di economia aziendale*. Bari: Cacucci.
- Amaduzzi, A. (2004). *Storia della ragioneria: percorsi di ricerca tra aziende e contabilità, dottrine e professioni*. Milano: Giuffrè.
- Andrews, R.; Ferry, L.; Skelcher, C.; Wegerowski, P. (2020). «Corporatization in the Public Sector: Explaining the Growth of Local Government Companies». *Public Administration Review*, 80(3), 482-93. <https://doi.org/10.1111/puar.13052>.

- Anessi Pessina, E. (2007). *L'evoluzione dei sistemi contabili pubblici: aspetti critici nella prospettiva aziendale*. Milano: Egea.
- Anselmi, L. (2014). *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*. Torino: Giappichelli.
- Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.
- Borgonovi, E. (1984). «La pubblica amministrazione come sistema di aziende composte pubbliche». Borgonovi, E. (a cura di), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*. Milano: Giuffrè, 39-40.
- Borgonovi, E. (1996). *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*. Milano: Egea.
- Borgonovi, E. (2005). *Ripensare le amministrazioni pubbliche. Tendenze evolutive e percorsi di approfondimento*. Milano: Giuffrè.
- Borgonovi, E. (2014). «La rilevanza del concetto di istituto per l'economia aziendale». *Economia Aziendale Online*, 5(1), 3-10.
- Borgonovi, E. (2018). «Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme». *Rivista Italiana di public management*, 1(1), 22-8.
- Botner, S.B. (1970). «Four Years of PPBS: An Appraisal». *Public Administration Review*, 30(4), 423-31.
- Bouckaert, G.; Peters, B.G.; Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bovaird, T. (2007). «Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services». *Public Administration Review*, 67(5), 846-60. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>.
- Brunsson, N.; Sahlin-Andersson, K. (2000). «Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform». *Organization Studies*, 21(4), 721-46. <https://doi.org/10.1177/0170840600214003>.
- Bryson, J.M.; Crosby, B.C.; Bloomberg, L. (2014). «Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management». *Public Administration Review*, 74(4), 445-56. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>.
- Buscema, S. (1979). *Trattato di contabilità pubblica*. Milano: Giuffrè.
- Cassandro, P.E. (1963). *Le gestioni erogatrici pubbliche: Stato, regioni, province, comuni e istituzioni di assistenza e beneficenza*. Torino: UTET.
- Christensen, T.; Lægreid, P. (2017). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. London: Routledge.
- Coronella, S.; Santaniello, L. (2018). «Gino Zappa: il fondatore dell'economia aziendale». Billio, M.; Coronella, S.; Mio, C.; Sòstero, U. (a cura di) *Le discipline economiche e aziendali nei 150 anni di storia di Ca' Foscari*. Venezia: Edizioni Ca' Foscari, 161-75.
- De Nicola, M. (2016). *La ragioneria pubblica e la contabilità di Stato nel passaggio dalla teoresi bestana a quella zappiana: un'analisi per paradigmi*. Milano: FrancoAngeli.
- Denhardt, J.V.; Denhardt, R.B. (2015). «The New Public Service Revisited». *Public Administration Review*, 75(5), 664-72. <https://doi.org/10.1111/puar.12347>.
- De Vries, H.; Bekkers, V.; Tummers, L. (2016). «Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda». *Public Administration*, 94(1), 146-66. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>.
- Dunleavy, P.; Hood, C. (1994). «From Old Public Administration to New Public Management». *Public Money & Management*, 14(3), 9-16. <https://doi.org/10.1080/09540969409387823>.

- Emerson, K.; Nabatchi, T.; Balogh, S. (2012). «An Integrative Framework for Collaborative Governance». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>.
- Farneti, G. (1999). «Verso una nuova definizione di azienda, con quali conseguenze sull'economia aziendale: prime riflessioni». *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, luglio-agosto, 346-60.
- Giannessi, E. (1961). «Interpretazione del concetto di azienda pubblica». *Saggi in memoria di Gino Zappa*. Milano: Giuffrè, 1026-100.
- Goldfinch, S.; Wallis, J. (2010). «Two Myths of Convergence in Public Management Reform». *Public Administration*, 88(4), 1099-115. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01848.x>.
- Gonzalez, R.; Llopis, J.; Gasco, J. (2013). «Innovation in Public Services: The Case of Spanish Local Government». *Journal of Business Research*, 66(10), 2024-33. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2013.02.028>.
- Guarini, A. (1971). *Le aziende pubbliche di erogazione*. Venezia: Libreria Universitaria.
- Hood, C. (1991). «A Public Management for All Seasons?». *Public Administration*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- Hood, C. (1995). «The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme». *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93-109. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W).
- Hood, C. (2000). «Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains». *International Public Management Journal*, 3(1), 1-22.
- Imperiale, F.; Sancino, A. (2022). «Note da un dialogo tra Gino Zappa e Mark H. Moore». *Summa Economica*, 10, 1-117.
- Lægreid, P. (2017). «New Public Management». *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.129>.
- Lane, J.E. (2002). *New Public Management: An Introduction*. London: Routledge.
- Lapsley, I.; Miller, P. (2019). «Transforming the Public Sector: 1998-2018». *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(8), 2211-52. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-06-2018-3511>.
- Marchi, L. (2019). «Governo delle aziende e creazione di valore: da una prospettiva finanziaria a una prospettiva economico-sociale». *Management Control*, 1. <https://doi.org/10.3280/MAC02019-001001>.
- Marcon, G. (1978). *Bilancio, programmazione e razionalità delle decisioni pubbliche*. Milano: Franco Angeli.
- Marcon, G. (1990). *Il sistema contabile delle regioni a statuto ordinario*. Torino: Giappichelli.
- Marcon, G. (2011). «L'evoluzione delle teorie sui processi decisionali delle amministrazioni pubbliche». *Azienda Pubblica*, 24(3), 207-21.
- Masini, C. (1970). *Lavoro e risparmio: economia d'azienda*. Torino: UTET.
- 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*, 6, 587-606.
- Mussari, R. (1994). *Il management delle aziende pubbliche: profili teorici*. Padova: CEDAM.
- O'Flynn, J. (2007). «From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications». *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353-66. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>.
- O'Flynn, J. (2013). «Crossing Boundaries: The Fundamental Questions in Public Management and Policy». O'Flynn, J.; Blackman, D.; Halligan, J. (eds), *Crossing*

- Boundaries in Public Management and Policy: The International Experience*. London: Routledge, 11-44.
- Ongaro, E. (2009). *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Onida, P. (1961). «Gino Zappa e gli studi di economia d'azienda in Italia». *Management International*, 1(2), 121-31.
- Osborne, D.; Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, S.P. (2006). «The New Public Governance?». *Public Management Review*, 8(3), 377-87. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>.
- Osborne, S.P.; Brown, L. (2011). «Innovation in Public Services: Engaging with Risk». *Public Money & Management*, 31(1), 4-6. <https://doi.org/10.1080/09540962.2011.545542>.
- Pollitt, C.; Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Rebora, G.; Meneguzzo, M. (1990). *Strategia delle amministrazioni pubbliche*. Torino: UTET.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Saraceno, P. (1977). *Intervista sulla ricostruzione: 1943-1953*. Roma; Bari: Laterza.
- Sòstero, U. (2003). *L'economicità delle aziende*. Milano: Giuffrè.
- Stoker, G. (2006). «Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?». *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>.
- Torring, J. (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank (2016). *Corporatization of Public Water Utilities*. Washington, D.C.: World Bank.
- Zangrandi, A. (2012). *Economia delle aziende pubbliche: management e cambiamento*. Milano: Egea.
- Zappa, G. (1927). *Tendenze nuove negli studi di ragioneria*. Venezia: Libreria Emiliana Editrice.
- Zappa, G. (1937). *Il reddito di impresa*. Milano: Giuffrè.
- Zappa, G.; Marcantonio, A. (1954). *Ragioneria applicata alle aziende pubbliche: primi principi*. Milano: Giuffrè.
- Zappa, G. (1956). *Le produzioni nell'economia delle imprese*, vol. 1. Milano: Giuffrè.
- Zappa, G. (1962). *L'economia delle aziende di consumo*. Milano: Giuffrè.