

Le teorie del cambiamento amministrativo tra paradigmi e modelli Il caso delle riforme amministrative in Italia

Fabrizio Di Mascio
Università di Torino

Alessandro Natalini
Libera Università Maria SS Assunta di Roma

Riassunto

Nell'ambito delle riforme amministrative le teorie del cambiamento, anche nel momento in cui non sono più egemoni, possono continuare a esercitare una influenza più circoscritta, andando anche a contaminare altre teorie che si sono nel frattempo imposte all'attenzione di esperti e *policymaker*. Ogni nuova teoria acquista visibilità e salienza in risposta ai problemi o agli effetti collaterali indesiderati generati dall'affermazione delle teorie preesistenti senza però riuscire a soppiantare queste ultime che continuano a esercitare la loro influenza per mezzo della *path dependence*: teorie vecchie e nuove si stratificano l'una sull'altra sulla base di una sequenza storica che cambia da un contesto all'altro. L'articolo presenta le principali teorie individuate dalla letteratura internazionale di *public management* per poi analizzare il modo in cui queste teorie hanno rappresentato un effettivo punto di riferimento per le riforme amministrative in Italia. L'analisi evidenzia l'applicazione parziale e in alcuni casi distortiva da parte dei governi italiani del *New Public Management* e delle altre teorie che si sono affermate a livello globale negli ultimi tre decenni. Ciò induce a inquadrare queste teorie come modelli malleabili ben diversi dai paradigmi in senso kuhniano.

Parole chiave: modelli, riforme amministrative, public governance, open government, new public management, digitalizzazione

Abstract. *Paradigms and Administrative Reforms*

In the context of public management reforms, theories that are legitimate in a specific time, even when they are no longer hegemonic, can still continue to exert a more circumscribed influence, even going so far as to contaminate other theories. Each new theory gains visibility and salience in response to the problems or the unintended side effects generated by the success of pre-existing theories without, however, succeeding in displacing the latter, which continue to exert their influence by means of "path dependence". Old and new theories layer on top of each other based on a historical sequence that changes from one context to another. The article aims to present the main theories that have arisen globally in the last thirty years and then analyze the way in which these theories have represented an effective reference point for administrative reforms in the Italian context. The empirical analysis shows that different theories have inspired successive cycles of administrative reforms, without eliminating the other competing theories. This suggests to conceptualize theories as models rather than paradigms à la Kuhn.

Keywords: paradigms, administrative reforms, public governance, open government, new public management, digitalization

DOI: 10.32049/RTSA.2024.1.04

1. Le riforme amministrative tra paradigmi e modelli

La riforma delle pubbliche amministrazioni ha assunto importanza primaria nelle agende dei governi dei paesi avanzati tra la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta del ventesimo secolo (Caiden, 1968; Kettl, 2000). In questo periodo si è diffusa a livello globale la convinzione che le forze politiche per raccogliere consensi in una società sempre più

divisa avessero determinato una crescita insostenibile della spesa pubblica. Si è così generata per reazione una spinta alla contrazione del perimetro dell'intervento pubblico volta a perseguire più efficienza e più qualità dei servizi pubblici. Questa spinta è rimasta sostenuta e si è propagata su scala globale fino alla fine degli anni novanta.

In questo contesto si è configurata una dottrina dotata di una visione di insieme relativa ai modi e ai criteri più appropriati per organizzare e far funzionare il settore pubblico nota come *New Public Management* (NPM) che si è proposta come alternativa alla concezione weberiana dello Stato moderno. Per dare una veste al grado di diffusione e di influenza delle teorie del NPM sulle riforme amministrative lanciate dai paesi avanzati, alcuni studiosi hanno fatto ricorso alla nozione di paradigma inteso come un complesso di regole metodologiche, modelli esplicativi, criteri di soluzione di problemi che caratterizza una comunità di scienziati in una determinata fase dell'evoluzione storica di una disciplina (Gow e Dufour, 2000). Nell'ambito di questa nozione, elaborata da Kuhn (1970) con riferimento alle scienze "dure", i cambiamenti di paradigma tendono a essere rari e avvengono a conclusione di un processo di lunga durata nel corso del quale si accumulano una serie di anomalie che non possono essere spiegate dalla teoria dominante e questo favorisce la costruzione di un nuovo modello. Ciò vuol dire che l'evoluzione della conoscenza procede attraverso "rivoluzioni scientifiche" distanziate tra loro nel tempo. Nell'ambito di ogni rivoluzione il paradigma egemone nel periodo precedente entra in crisi fino a venire relegato ai margini dalla formazione di un nuovo paradigma che diventa dominante.

Gli studi sul cambiamento amministrativo hanno spesso utilizzato i paradigmi come parametro teorico di riferimento per valutare in prospettiva comparata il grado di convergenza o divergenza delle riforme amministrative introdotte in diversi periodi o in diversi contesti rispetto ai precetti delle teorie dominanti in un determinato periodo (Goldfinch e Wallis, 2010; Pollitt, 2001). Queste teorie hanno acquisito rilevanza non solo teorica ma anche pratica grazie alla mediazione delle organizzazioni internazionali e delle reti di consulenti ed esperti che assistono i governi nell'elaborazione delle riforme amministrative (Sahlin-Andersson, 2001). Dapprima, gli studiosi elaborano nuove teorie per

cogliere retrospettivamente le traiettorie del cambiamento amministrativo nei paesi in cui si sono affermate nuove idee per la riforma delle strutture e dei processi del settore pubblico. Successivamente, le nuove teorie diventano il punto di riferimento per le raccomandazioni che le organizzazioni internazionali rivolgono ai governi per indirizzare le riforme amministrative in ambito domestico (Di Mascio e Natalini, 2022).

Le analisi empiriche hanno però messo in evidenza la tendenza delle riforme amministrative a seguire la dinamica tipica delle scienze sociali in cui le idee faticano a mantenere la propria egemonia per lunghi periodi per effetto di una accesa competizione tra teorie interdipendenti che molto spesso conduce alla loro ibridazione. Ciò vuol dire che non è opportuno fare ricorso in questo ambito ai paradigmi in senso kuhniano perché le teorie del cambiamento amministrativo, anche nel momento in cui non sono più egemoni, possono comunque continuare a esercitare una influenza più circoscritta, andando a contaminare altre teorie. È questo, ad esempio, il caso del NPM che ha esibito un notevole grado di resilienza nonostante da decenni si discuta del suo presunto declino (Lapsley e Miller, 2024). Nell'ambito delle riforme amministrative le teorie sono state inquadrare da alcuni studiosi come "quasi-paradigmi" che acquistano visibilità e salienza in risposta ai problemi o agli effetti collaterali indesiderati generati dall'attuazione delle riforme ispirate dalle teorie precedenti senza però riuscire a soppiantare queste ultime (Margetts e Dunleavy, 2013; Torfing *et al.*, 2020).

Data la malleabilità delle teorie del cambiamento amministrativo, altri studiosi hanno evitato di fare ricorso alla nozione di paradigma impiegando quella di modello che evidenzia la capacità delle teorie di esercitare la propria influenza per mezzo della *path dependence* anche quando nuove teorie appaiono dominanti in un determinato periodo (Capano, 2021). Ciò implica che i caratteri delle pubbliche amministrazioni sono definiti storicamente dalla combinazione di modelli vecchi e nuovi. Essi si stratificano l'uno sull'altro sulla base di una sequenza storica che cambia da un contesto all'altro (Bel e Casula, 2024; Cataldi, 2024; Funck e Karlsson, 2023; Hammerschmidt *et al.*, 2023; Kim, 2020; Lodge e Gill, 2011; Pollitt, 2016; Scott, Donadelli e Merton, 2023).

La nostra analisi accoglie la proposta di inquadrare le teorie del cambiamento

amministrativo come modelli di riforma. Nello specifico, le pagine che seguono presentano i principali modelli che si sono affermati a livello globale nell'ultimo trentennio sulla base della rassegna della letteratura internazionale di *public management*. Partendo da questa disamina, si passerà poi ad analizzare il modo in cui questi modelli abbiano rappresentato un effettivo punto di riferimento per le riforme amministrative nel contesto italiano. L'analisi empirica metterà in evidenza l'applicazione parziale dei precetti del NPM a conferma del carattere malleabile delle teorie del cambiamento che hanno ispirato le riforme amministrative. Anche gli altri modelli che, come vedremo nelle pagine che seguono, negli ultimi anni si sono affiancati al NPM hanno trovato applicazioni parziali e in alcuni casi distorsive nell'ambito del sistema politico amministrativo e politico italiano caratterizzato dalla necessità di contenere la spesa pubblica e dall'affermazione sul piano elettorale di forze politiche populiste. Queste ultime hanno cercato facili consensi privilegiando l'adozione di specifiche misure contro la corruzione e l'inefficienza a scapito della formulazione di più complessive riforme del settore pubblico (Di Mascio, Natalini e Profeti, 2022).

2. Il New Public Management

Il modello weberiano è stato dominante in molti paesi avanzati fino agli anni settanta del secolo scorso rappresentando un punto di riferimento costante e diffuso negli studi sulle pubbliche amministrazioni. Nel corso del processo di formazione degli Stati moderni questo modello ha colto i tratti fondamentali dell'affermazione di pubbliche amministrazioni costituite da uffici specializzati nello svolgimento di specifici compiti, organizzati secondo il modello piramidale e all'interno dei quali funzionari selezionati secondo il principio del merito applicavano con imparzialità precetti di legge astratti e impersonali. L'affidamento degli incarichi amministrativi sulla base della consanguineità o del rapporto fiduciario dei responsabili di ciascuna partizione organizzativa con il vertice politico non era infatti ormai adeguato alla dinamica sociale ed economica degli Stati moderni. Nel processo di

formazione di questi ultimi la professionalizzazione e la neutralità della burocrazia hanno quindi rappresentato un fattore di innovazione volto a costituire un argine alla corruzione, al clientelismo e all'inefficienza degli apparati pubblici.

Con il passare del tempo il modello weberiano è stato messo in discussione partendo dalla constatazione che un sistema amministrativo basato sull'applicazione di un nutrito corpo di regole tende a essere macchinoso, rigido e troppo uniforme (Dunleavy e Hood, 1994). Nel corso degli anni ottanta i governi degli Stati Uniti e del Regno Unito, guidati rispettivamente da Ronald Reagan e da Margaret Thatcher, hanno avviato politiche ispirate dalla dottrina neoliberista che prendevano a bersaglio le burocrazie pubbliche avvertite come costose, poco efficienti rispetto ai servizi forniti dai privati e incapaci di rispondere alle richieste dei cittadini (Pollitt e Bouckaert, 2017). Queste idee sono poi diventate progressivamente lo standard globale per la riforma del settore pubblico, un metro di misura rispetto al quale pubbliche amministrazioni e le riforme amministrative di tutti i paesi avrebbero dovuto essere valutate (Aucoin, 1990; Chiarini, 2015).

I precetti del NPM secondo Hood (1991) sono riconducibili a sette idee chiave: 1) la chiara attribuzione di una missione a ciascuna unità organizzativa; 2) l'introduzione della misurazione sistematica della performance all'interno di una organizzazione "per obiettivi"; 3) l'enfasi sul controllo dei risultati a discapito di quello dei processi; 4) la disaggregazione delle grandi strutture in unità di missione con una chiara distinzione tra chi definisce gli obiettivi e chi li persegue; 5) l'introduzione di meccanismi di competizione/emulazione tra le pubbliche amministrazioni basate su standard di costo e di qualità del servizio; 6) la diffusione degli strumenti gestionali, della cultura e dello stile manageriale in uso nelle imprese private; 7) l'enfasi sulla parsimonia nell'utilizzo delle risorse pubbliche con il ricorso a una analisi dei costi che consenta di realizzare il principio di "fare di più con meno".

Sotto la spinta delle pressioni attivate dalle organizzazioni internazionali alla fine del ventesimo secolo anche in Italia sono state lanciate riforme amministrative in un contesto che si era rivelato refrattario al cambiamento nel corso della prima stagione dell'esperienza repubblicana caratterizzata dal dominio dei partiti storici (Capano, 1992). La crisi di questi

ultimi ha aperto una finestra di opportunità per il varo di successivi cicli di riforma (Baldi e Chiarini, 2022; La Spina e Cavatorto, 2020; Ongaro, 2009; Vecchi 2019). Queste riforme, a differenza di quanto accaduto nei paesi del Nord Europa, non hanno però offerto una risposta alla crisi del modello weberiano dal momento che quest'ultimo ha fatto fatica ad attecchire nei paesi del Sud Europa caratterizzati dalla statualità debole (Sotiropoulos, 2004). In questi paesi la classe politica ha infatti potuto sfruttare la storica debolezza della dirigenza pubblica per distribuire selettivamente risorse pubbliche, inclusi i posti di lavoro nel pubblico impiego che molto spesso non sono stati assegnati mediante un istituto centrale nel modello weberiano quale il concorso pubblico, bensì provvedendo a stabilizzare il cronico precariato alimentato dal clientelismo (Melis, 2020).

Nei primi anni novanta l'obiettivo delle riforme amministrative è stato quello di restringere il perimetro del settore pubblico, avviando al contempo ambiziosi progetti per rivedere le forme gestionali nel pubblico impiego. Sotto il primo profilo, il governo Amato (1992) ha lanciato un vasto programma di privatizzazioni a cui si è aggiunta l'introduzione di autorità indipendenti per regolare i mercati che sono stati creati attraverso forme di liberalizzazione. Sotto un secondo profilo, state adottate una serie di misure di riforma ispirate al NPM con l'obiettivo di aumentare la produttività del pubblico impiego (Gualmini, 2008). Uno dei principali cambiamenti è stato l'assoggettamento del pubblico impiego alle regole generali di quello privato, al fine di aumentare la flessibilità e la produttività delle risorse umane. È stato anche istituito un sistema contrattuale del lavoro su due livelli, uno nazionale per ogni settore e uno integrativo per ogni singola amministrazione. Ancora, le pubbliche amministrazioni sono state incaricate di effettuare stime del carico di lavoro del personale che avrebbe dovuto rappresentare la base per una razionalizzazione del reclutamento del personale e della sua distribuzione tra uffici e livelli di carriera. Infine, la nuova Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) è stata incaricata di negoziare i contratti collettivi con i sindacati su base tecnica e neutrale mentre sono stati istituiti appositi organi specializzati nella valutazione della performance.

L'attuazione della riforma del pubblico impiego non è stata tuttavia all'altezza delle

aspettative. La produttività dei dipendenti pubblici è rimasta bassa perché non è stata introdotta la delega per obiettivi prevista dalla riforma della dirigenza pubblica. Anche questa riforma era stata ispirata al NPM con riferimento all'introduzione del principio di distinzione tra politica e amministrazione che è però risultato incompatibile con la trasformazione del sistema di partito in cui governi instabili hanno fretta di guadagnare rapidamente il controllo degli apparati amministrativi attraverso la distribuzione degli incarichi dirigenziali.

Altre misure ispirate al NPM sono state quelle relative all'organizzazione. Da un lato, si è cercato di razionalizzare l'organizzazione dei ministeri accorpendo le vecchie direzioni generali in dipartimenti dedicati alla formulazione dell'indirizzo politico. Dall'altro lato, sono state introdotte agenzie di missione parzialmente autonome dai ministeri e specializzate nell'esecuzione di specifici compiti. Infine, è stata molto accentuata l'autonomia delle amministrazioni territoriali e di quelle funzionali come le aziende sanitarie locali, le camere di commercio, le scuole e le università.

Le idee prese a riferimento da queste misure, peraltro, erano già state in gran parte elaborate dalla comunità degli esperti di riforme amministrative ben prima della diffusione a livello globale del NPM. Il riferimento alle raccomandazioni delle organizzazioni internazionali ispirate a questo modello ha però rappresentato una sponda per i promotori delle riforme che hanno potuto ammantare gli interventi di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni di un'aura di neutralità e tecnicità utile ad assicurare il supporto delle diverse forze politiche. Nei fatti, le idee endogene di cambiamento si sono fuse con i precetti esogeni del NPM all'interno del disegno delle riforme, rendendo difficile distinguere i diversi apporti (Ongaro *et al.*, 2023).

3. Lo Stato Neo-Weberiano

Questo modello nasce dalla constatazione del fatto che le prescrizioni del NPM hanno faticato ad attecchire in paesi, come ad esempio quelli dell'area germanica, le cui tradizioni

amministrative sono poco compatibili con l'applicazione nel settore pubblico di tecniche e strumenti manageriali (Christensen e Lægreid, 2011; Reiter e Klenkl, 2019). In questi contesti, l'obiettivo delle riforme ispirate al *Neo-Weberian State* (NWS) non è stato quello di superare il modello weberiano bensì di modernizzarlo (Bouckaert, 2023; Byrkjeflot, du Gay e Greve, 2017). Questo modello ha riaffermato lo status distintivo del settore pubblico e dei suoi valori fondamentali di competenza, imparzialità e responsabilità politica (du Gay, 2000; Lynn, 2001; Olsen, 2006; Olsen, 2008). Esso ha rappresentato una ripresa delle istanze della democrazia rappresentativa, del ruolo dello Stato come una forte presenza regolatrice all'interno della società e del diritto amministrativo come presidio del rapporto tra autorità e libertà (Pollitt e Bouckaert, 2017). Al fondo vi è l'idea che lo Stato non sia un problema da minimizzare ma una possibile risposta ai problemi collettivi. Lo Stato viene concepito come il garante della stabilità dei mercati finanziari, della corretta circolazione dei beni e della tutela dei lavoratori. È il perno su cui costruire una economia forte abbinata a una società civile più coesa e meno diseguale. Il NWS rappresenta quindi, sul versante delle riforme amministrative, la rivendicazione da parte delle democrazie rappresentative della capacità di rispondere, in ogni paese in modo appropriato rispetto alla specificità del contesto, alla domanda di cambiamento di imprese e cittadini.

Nella prospettiva del NWS la via principale per soddisfare la domanda di cambiamento non è l'impiego di meccanismi di mercato ma la rifondazione all'interno del settore pubblico di una cultura professionale basata sul senso di appartenenza dei funzionari alle istituzioni. Inoltre, si prevede un rafforzamento della democrazia rappresentativa attraverso l'introduzione di una serie di dispositivi di consultazione popolare e di rappresentanza diretta. Ancora, si prescrive una modernizzazione perseguita anche con leggi di riforma per incoraggiare nel settore pubblico un maggiore orientamento al raggiungimento dei risultati passando dai controlli di legittimità *ex ante* a quelli di merito *ex post*. Infine, si promuove una professionalizzazione del servizio pubblico, prefigurando un burocrate che non sia un mero interprete ed esecutore di norme ma anche un manager, capace di ottimizzare la gestione delle risorse sulla base dell'analisi dei bisogni espressi dalle articolazioni della società civile.

Se guardiamo il caso italiano è difficile sostenere che il NWS abbia rappresentato una risposta al NPM perché almeno in parte i due modelli si sono affermati contemporaneamente. Inoltre, è arduo sostenere che si sia assistito a un ritorno al precedente modello burocratico weberiano in quanto quest'ultimo, come già rilevato, non era quello dominante in Italia prima del lancio delle riforme manageriali. Nonostante il modello del NWS almeno in embrione fosse già sottostante a molti interventi che includevano misure riconducibili al NPM, si può ritenere che esso abbia assunto una posizione centrale nelle riforme amministrative italiane solo con la "riforma Brunetta" del 2009 (Chiarini, 2018). In questo caso si è assistito a un recupero della funzione della legge come strumento normativo ordinante del pubblico impiego per assicurare la supremazia dell'interesse pubblico e arginare le spinte corporative della burocrazia. Questa riaffermazione della specificità del lavoro pubblico e della necessità di sottoporlo a una disciplina differenziata si è abbinata ad iniziative volte a dare maggiore speditezza e legittimazione all'azione pubblica come quelle relative alla semplificazione.

Queste iniziative sono state avviate sotto la spinta impressa dai partiti populistici al governo che hanno puntato sull'immediata applicazione di leggi di riforma per dare l'impressione di assicurare tempestivamente il cambiamento amministrativo. Scarsa attenzione è stata invece prestata in questa fase agli strumenti manageriali la cui attuazione avrebbe richiesto di avviare sofisticate iniziative di costruzione della capacità e i cui risultati sarebbero diventati tangibili solo nel medio periodo. Queste iniziative hanno cercato di offrire una risposta, seppur grossolana, alle domande di cittadini e imprese in linea con i precetti del NWS. Sono però mancati alcuni elementi cardine del modello neo-weberiano come il protagonismo dei dirigenti pubblici e la rifondazione all'interno del settore pubblico di una cultura professionale basata sull'appartenenza dei funzionari a un'istituzione in un contesto caratterizzato dalla crociata contro i "fannulloni" del pubblico impiego.

4. La New Public Governance

Per i fautori del modello della *New Public Governance* (NPG) è necessario prendere atto della debolezza dello Stato come un fattore ormai strutturale che costringe a rivedere radicalmente il modo in cui sono concepiti i rapporti tra gli uffici pubblici e le relazioni tra settore pubblico e privato. I fattori di indebolimento dello Stato sono essenzialmente due: il primo è la progressiva frammentazione del disegno organizzativo del settore pubblico che ha fatto venire meno il ricorso alla gerarchia come principio capace di ordinare i rapporti tra i diversi uffici; il secondo è la progressiva diminuzione dell'area di esercizio delle prerogative autoritative dello Stato. La somma di questi fattori deve indurre gli attori pubblici a relazionarsi con i privati su base paritaria preferendo strutturare un rapporto di collaborazione che porta in molti casi a negoziare il contenuto delle decisioni pubbliche dal momento che non è più possibile o comunque conveniente esercitare poteri autoritativi (Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014). A differenza del NPM, che ha introdotto forme di incentivazione economica e di meccanismi di quasi-mercato al fianco del principio di gerarchia, i fautori della NPG propongono di riprogettare i processi decisionali superando definitivamente la logica *top-down* del cambiamento amministrativo (Osborne, 2010). La ricetta proposta è quella di adottare una logica *bottom-up* improntata ai principi della collaborazione e della partecipazione in cui le politiche pubbliche sono co-prodotte dagli attori pubblici e privati attraverso forme di negoziazione basate sulla coltivazione della fiducia reciproca e sulla condivisione delle conoscenze (Krogh e Triantafyllou, 2024; Nabatchi, Sancino e Sicilia, 2017; Brandsen, Steen e Verschuere, 2018).

In Italia questo modello si è affermato in larga misura a livello locale grazie ad esperienze di amministrazione condivisa emerse spontaneamente (Busso, Reggiardo e Sciarrone, 2023; Pavani, Profeti e Tubertini, 2023). A livello centrale, invece, le riforme amministrative sono state influenzate in misura ridotta dai principi di collaborazione del NPG che hanno ispirato i tentativi di razionalizzare il disegno organizzativo del settore pubblico come rimedio alla sua storica frammentazione. Il primo rimedio è stato quello di rafforzare due istituzioni capaci di sopravvivere al crollo del sistema dei partiti: la prima è rappresentata dalla

Ragioneria generale dello Stato (RGS) presso il Ministero dell'economia e delle finanze che detiene il controllo della spesa pubblica sottoposto dal livello europeo a vincoli sempre più stringenti; la seconda riguarda la rete degli uffici di diretta collaborazione dei ministeri che mettono a disposizione la loro capacità di coordinamento per assicurare non solo la fluidità dei rapporti tra politica e amministrazione ma anche quella dei rapporti tra le diverse istituzioni pubbliche (Melis e Natalini, 2023). Dopo la crisi dei primi anni novanta si è poi cercato di razionalizzare l'organizzazione di molti dicasteri riducendo e accorpando gli uffici periferici statali con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (*Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*).

Un altro tentativo di governare la frammentazione è stato operato con l'introduzione dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP) disciplinato dal decreto legislativo 31 marzo 1990, n. 112 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*) che avrebbe dovuto poi farsi carico di coinvolgere e mobilitare i molteplici uffici pubblici che hanno voce in capitolo nell'assunzione di una decisione. Questa innovazione però è risultata efficace solo nei territori in cui i rapporti tra le pubbliche amministrazioni erano già sufficientemente fluidi.

L'unico tentativo di risolvere i problemi della frammentazione organizzativa con soluzioni in linea con i precetti della NPG è stato quello costituito dall'introduzione della conferenza dei servizi disciplinata dalla legge 7 agosto, 1990, n. 241 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*). Questa conferenza rappresentava originariamente il passaggio da un modello d'azione sequenziale da parte delle pubbliche amministrazioni a uno in cui le attività sono svolte in parallelo o in simultanea tra loro. In questa prima versione la conferenza dei servizi era solo un modo per fare esprimere simultaneamente diversi uffici pubblici ed aveva il mero scopo di rendere più celeri le decisioni. Con il passare del tempo, per effetto di ripetuti interventi normativi, la conferenza dei servizi è diventata un luogo organizzativo che consente di esaminare contestualmente una pluralità di interessi pubblici e

privati coinvolti in uno o più procedimenti, al fine di aumentare il livello del coordinamento tra le diverse pubbliche amministrazioni e di giungere a una composizione concertata degli interessi.

5. L'Open Government

A distinguere l'*Open Government* (OG) dagli altri modelli è l'enfasi posta sul principio della trasparenza che sovverte radicalmente il modello weberiano in cui la regola del segreto reggeva in via generale l'operato delle pubbliche amministrazioni (Schnell, 2020). Secondo questo modello solo la piena trasparenza degli uffici conferisce ai privati la capacità di diventare il punto di riferimento non solo della costruzione delle agende di governo ma anche della progettazione, attuazione e valutazione delle politiche pubbliche. Grazie alla trasparenza le pubbliche amministrazioni diventano piattaforme di collaborazione in cui la libera circolazione delle informazioni abilita i cittadini a prendere parte ai processi decisionali (Carloni, 2022).

Il principio della trasparenza viene articolato dall'OG in tre dimensioni (Schnell, 2016). La prima è quella dell'accesso alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni che viene assicurato da forme reattive e proattive di trasparenza. La seconda dimensione è quella relativa allo scambio bidirezionale di informazioni e argomenti tra cittadini e pubbliche amministrazioni. La terza e ultima dimensione del principio di trasparenza riguarda il ricorso a regole e procedure che rafforzano l'integrità delle pubbliche amministrazioni. In questo caso la trasparenza serve a portare alla luce e a prevenire l'instaurarsi di relazioni informali tra cittadini e pubbliche amministrazioni che possano mettere a repentaglio l'imparzialità di chi detiene incarichi pubblici. L'analisi delle agende dei governi riferite all'OG ha evidenziato come esse tendano a porre in combinazione tra loro il miglioramento della "visione" dei cittadini (intesa come trasparenza) e della loro "voce" (intesa come partecipazione) (Meijer, Curtin e Hillebrandt, 2012).

Se guardiamo al caso italiano, osserviamo che nel corso del primo periodo dell'era

repubblicana il riferimento alla tradizione napoleonica e l'influenza del passato autoritario hanno accordato un ruolo privilegiato al principio del segreto d'ufficio sancito dal testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato contenuto nel decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (*Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*). La drastica chiusura verso l'accesso dei privati alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni si è però rivelata solo formale. Le pubbliche amministrazioni erano infatti esposte alla cattura informale dei privati e riconoscevano ad alcuni gruppi di interesse posizioni di privilegio attribuite con criteri opachi dai partiti politici che rappresentavano i *gate-keeper* dell'accesso ai processi decisionali (Morlino, 1991). Gli sforzi di trasformare i rapporti tra i cittadini e burocrazia a partire dagli anni novanta si sono scontrati con una realtà pregressa caratterizzata dal retaggio dell'autoritarismo e dalla debolezza delle pubbliche amministrazioni ma anche dalla collusione tra istituzioni e società.

Il principio di trasparenza è riuscito a fare breccia in Italia a partire dagli anni novanta quando si è sgretolato il controllo sulle istituzioni dei partiti storici. Per arginare l'insoddisfazione diffusa verso il funzionamento delle pubbliche amministrazioni, è stata introdotta una prima forma ristretta di trasparenza reattiva nell'ambito della riforma del procedimento amministrativo contenuta nella l. n. 241/1990. Si tratta dell'accesso documentale in cui il diritto di conoscere è garantito esclusivamente a soggetti che richiedono documenti in funzione della partecipazione a uno specifico procedimento anche ai fini di una eventuale impugnazione giudiziaria del provvedimento finale. A molte delle richieste di accesso documentale, però, ha fatto seguito il silenzio-rifiuto degli uffici quale indicatore del radicamento del principio del segreto nel corpo del sistema amministrativo.

Il principio di trasparenza è diventato un elemento centrale delle riforme amministrative a partire dal ciclo avviato nel 2009 dal ministro Brunetta che ha colto le opportunità offerte dalla rivoluzione digitale per introdurre obblighi di pubblicazione riferiti in buona misura alla performance delle pubbliche amministrazioni. In questo frangente il principio di trasparenza è stato declinato come accessibilità totale delle informazioni che metteva i cittadini nelle condizioni di identificare gli sprechi e le altre pratiche di cattiva

amministrazione, attivando così una forte spinta dal basso per il miglioramento dei livelli di performance. Questa declinazione della trasparenza proattiva ha offerto una risposta alla crescente sfiducia nei confronti delle istituzioni espressa dai movimenti populistici in ascesa che è diventata ancora più forte quando molteplici scandali di corruzione sono scoppiati in un contesto segnato dall'austerità imposta dalla crisi fiscale.

In questo contesto, sulla base delle raccomandazioni fornite dalle organizzazioni internazionali, è stato introdotto un inedito sistema di prevenzione della corruzione internazionale disciplinato dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*). Questo nuovo sistema ha poggato su due pilastri: il primo è rappresentato dalle disposizioni volte a prevenire l'insorgere di potenziali situazioni di conflitto d'interesse in capo a chi detiene incarichi pubblici contenute nel decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*) e nel decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 (*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*); il secondo ha riguardato gli obblighi di pubblicazione che sono stati estesi alle amministrazioni di tutti i livelli di governo con riferimento a un novero estremamente ampio di categorie di informazioni (Nugnes, 2019). La debolezza della domanda di trasparenza ha contribuito a rendere poco efficace la successiva introduzione tardiva con il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*) dell'istituto tipico dei paesi anglosassoni *Freedom of Information Act* (FOIA) che è stato chiamato accesso civico generalizzato ai dati e documenti pubblici da parte di tutti i cittadini senza un onere di motivazione e senza costi.

Alla radice delle politiche di trasparenza amministrativa in Italia c'è una contraddizione:

la moltiplicazione degli obblighi di pubblicazione non è avvenuta in coerenza con i principi di trasparenza e collaborazione tipici dell'OG. Per quanto riguarda la collaborazione, le amministrazioni chiamate ad assolvere agli obblighi di pubblicazione non sono state coinvolte nel processo di riforma, trascurando così la richiesta diffusa di tenere conto del deficit di capacità amministrativa in cui versano molti uffici pubblici. Per quanto riguarda la partecipazione, invece, gli obblighi di pubblicazione sono stati definiti dai governi in modo dirigistico senza rilevare quali fossero le richieste dei cittadini.

6. La Digital Era Governance

Negli ultimi decenni del ventesimo secolo la riflessione sulle implicazioni delle tecnologie digitali per la trasformazione delle pubbliche amministrazioni ha rivestito un ruolo marginale nel più ampio dibattito internazionale sulle riforme amministrative, rimanendo confinata a una nicchia di esperti dell'*e-government* (Pollitt, 2011). In questa prima ondata del processo di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni le iniziative di *e-government* hanno infatti rappresentato un capitolo minore della più ampia agenda di riforme amministrative ispirate dai precetti del NPM. Questa agenda ha posto esclusiva enfasi sull'incremento dell'efficienza assicurato dalla mera transizione delle informazioni dal trattamento analogico a quello digitale, trascurando di considerare i benefici che sarebbero potuti scaturire da un più radicale ripensamento di organizzazioni e processi. Ogni ufficio ha finito così per raccogliere, trattare, archiviare e pubblicare dati in formati disomogenei utilizzando soluzioni tecnologiche che spesso non sono interoperabili e che quindi rappresentano un ulteriore ostacolo allo scambio di dati tra le diverse unità del sistema amministrativo (Di Giulio e Vecchi, 2023).

Il rapporto tra tecnologie digitali e riforme amministrative è cambiato a cavallo tra ventesimo e ventunesimo secolo in cui si è assistito alla seconda ondata del processo di digitalizzazione caratterizzata dall'ascesa del modello della *Digital Era Governance* (DEG) che ha enucleato i principi della trasformazione digitale intesa come processo di riforma che

non introduce solo nuovi dispositivi nelle pubbliche amministrazioni ma rivede anche competenze e relazioni tra gli attori del settore pubblico (Mergel, Edelmann e Haug, 2019).

Questo nuovo modello è connotato da tre dimensioni (Dunleavy *et al.*, 2006; Margetts e Dunleavy, 2013). La prima dimensione consiste nella re-integrazione che risponde agli effetti perversi della specializzazione promossa dal NPM in termini di frammentazione del settore pubblico in uffici che non comunicano tra loro, finendo spesso per duplicare compiti e sprecare risorse. La seconda dimensione è rappresentata dall'olismo che dovrebbe modellare strutture e processi delle pubbliche amministrazioni in modo da renderli coerenti tra loro al fine di aderire ai bisogni degli utenti. La terza dimensione consiste nella disintermediazione delle pubbliche amministrazioni che si svincolano da infrastrutture fisiche. Fa riferimento a questa dimensione il principio *digital by default* per cui le amministrazioni devono offrire servizi digitali come opzione predefinita. Un altro ambito della disintermediazione riguarda la migrazione di dati e applicazioni utilizzati dalle pubbliche amministrazioni verso soluzioni di *cloud computing*.

Anche la terza ondata del processo di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, caratterizzata dalla diffusione di nuove tecnologie quali i dispositivi mobili, l'intelligenza artificiale, i big data, i social media e l'*Internet of Things*, risulta coerente con i principi della DEG (Dunleavy e Margetts 2023). Queste nuove tecnologie consentono infatti alle amministrazioni di raccogliere dati in tempo reale dall'ambiente esterno che alimentano processi decisionali basati sull'applicazione di tecniche di analisi utili a impostare le politiche pubbliche anticipando eventi imprevisti e tendenze emergenti.

In Italia la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni è l'esito di un processo iniziato negli anni sessanta del ventesimo secolo. Fino agli anni novanta le amministrazioni versavano in uno stato di arretratezza tecnologica: i pochi computer a disposizione si concentravano in poche amministrazioni centrali; il settore pubblico assorbiva una quota degli investimenti in tecnologie nettamente inferiore alla media europea; le competenze digitali erano quasi inesistenti nel pubblico impiego; l'introduzione delle tecnologie era avulsa da un coerente processo di riorganizzazione e veniva ridotta a mero acquisto di beni e strumenti per il funzionamento degli uffici sottoposto al controllo del Ministero del tesoro;

negli studi sulla pubblica amministrazione la questione tecnologica era marginale e l'attenzione cadeva sull'influsso negativo dell'informatizzazione con riferimento alla tutela della riservatezza (Natalini, 2022).

Nel corso degli anni ottanta il governo dell'innovazione tecnologica è stato imperniato sul Dipartimento della funzione pubblica che già si occupava di guidare le strategie di riforma delle pubbliche amministrazioni. In questo decennio è aumentata la spesa pubblica in tecnologie digitali ma l'obiettivo perseguito è stato quello di mantenere i livelli di occupazione nelle imprese italiane del settore informatico che erano entrate in crisi.

L'aumento delle dotazioni digitali non è stato seguito da un incremento della produttività perché le applicazioni informatiche realizzate sono state circoscritte alle poche aree caratterizzate dalla standardizzazione delle procedure e dalla presenza di grandi masse di dati da elaborare. Nel complesso, la distribuzione delle soluzioni tecnologiche si è rivelata disomogenea, dipendente dall'offerta delle imprese informatiche e priva di una visione comune. Questa diffusione delle tecnologie non faceva che riflettere la frammentazione istituzionale del sistema italiano e la mancanza di adeguate forme di coordinamento orizzontale e verticale delle iniziative di modernizzazione del settore pubblico.

Il ventesimo secolo si è chiuso con il lancio del primo Piano d'azione per l'*e-government* italiano in risposta alle sollecitazioni della Commissione europea e nell'ambito della riforma Bassanini. Questo Piano è stato adottato nel 2000 in chiusura di una legislatura in cui i governi di centrosinistra avevano per la prima volta definito una agenda per la trasformazione digitale coerente con il più ampio progetto di riforma delle pubbliche amministrazioni guidato dal Dipartimento della funzione pubblica. Nel corso del ventunesimo secolo si è andato consolidando un assetto di governo della trasformazione digitale affetto da alcuni limiti persistenti. Il primo limite è rappresentato dal divorzio tra amministrazione analogica e digitale sancito dall'introduzione di un apposito Ministero per l'innovazione tecnologica a partire dal 2001. La guida del processo di innovazione digitale è stata così separata da quella del più generale progetto di modernizzazione burocratica presidiato dal Dipartimento della funzione pubblica. È venuta così meno la guida unitaria assicurata da una struttura del governo capace di raccordare l'introduzione delle nuove

tecnologie con la revisione delle modalità d'azione delle pubbliche amministrazioni interessate dagli altri interventi di modernizzazione del settore pubblico come la semplificazione amministrativa, la trasparenza proattiva e la riforma del pubblico impiego.

Il secondo limite è rappresentato dalla delega dei poteri di indirizzo del processo di digitalizzazione a strutture tecniche come agenzie e team guidati da commissari straordinari. Il ricorso a strutture guidate da manager provenienti dal privato ha spinto i governi a puntare su una strategia di intervento selettiva: non si è tentato più di coordinare la digitalizzazione del settore pubblico nel suo complesso come accadeva negli anni novanta, ma si è puntato pragmaticamente a sbloccare l'impasse in cui versavano progetti di innovazione di cui i cittadini avvertono la salienza. Questa strategia selettiva, però, ha finito per accentuare la disomogeneità della distribuzione delle soluzioni digitali nel settore pubblico in cui i progetti di innovazione di successo sono diffusi a macchia di leopardo. Questo tratto della digitalizzazione è frutto anche del terzo limite della governance che è rappresentato dal ricorso a finanziamenti ad hoc che si sono inseriti in un quadro di tagli alla spesa pubblica. Il sostegno finanziario offerto dal livello europeo alla realizzazione di questi progetti a poco è valso per compensare gli effetti dell'austerità che ha privato le pubbliche amministrazioni della possibilità di acquistare nuove dotazioni tecnologiche e di reclutare nuovo personale munito di competenze digitali (Banca d'Italia, 2022). Il quarto limite della governance della trasformazione dei dati riguarda la gestione della complessità degli interventi di innovazione digitale multi-livello. Le proposte sono spesso formulate da esperti del settore ICT che non sono radicati nella rete multi-livello degli operatori del settore pubblico. Da un lato, ciò porta a imporre dall'alto soluzioni standardizzate eccessivamente rigide senza tenere in debita considerazione la storica frammentazione dei sistemi informativi sviluppati dalle singole amministrazioni in un contesto caratterizzato dalla tendenza dell'assetto istituzionale quasi-federale a tradursi in una disordinata e irrazionale differenziazione delle norme e delle pratiche a livello regionale e locale. Dall'altro lato, ciò rende difficile introdurre efficaci forme di incentivazione per attivare la collaborazione delle amministrazioni tra i diversi livelli di governo. Il quinto limite della governance della trasformazione digitale è rappresentato dalla tendenza a dettare per legge tempi e modi

dell'innovazione. Governi dagli orizzonti temporali ristretti a causa dell'instabilità delle coalizioni e dal margine di manovra ristretto dall'austerità hanno trovato nella regolazione una leva utile a raggiungere risultati nel breve termine fissando istituti e meccanismi per legge. Questo approccio ha trovato uno sbocco nell'adozione del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (*Codice dell'amministrazione digitale*) sancendo la separazione dell'amministrazione digitale da quella analogica non solo sul piano delle strutture ma anche su quello delle norme (Carlioni, 2019).

Nella fase di ripartenza dopo la pandemia i fondi europei hanno rappresentato ancora una volta il volano dell'innovazione digitale che ha tratto impulso dall'adozione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) nell'ambito del programma europeo *Next Generation EU*. La strategia "Italia 2026" disegnata dal ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale Colao per inquadrare le azioni inserite nel PNRR non si è limitata a perseguire obiettivi già definiti in passato quali la diffusione dell'identità digitale e l'erogazione di servizi pubblici online. È stato posto infatti l'obiettivo più ambizioso di investire in dotazioni infrastrutturali per garantire l'interoperabilità e la condivisione dei dati tra le pubbliche amministrazioni. In particolare, è stato promosso il passaggio al *cloud computing* per superare la frammentazione e la ricorrente obsolescenza delle infrastrutture informatiche delle pubbliche amministrazioni. Particolare attenzione è stata riservata anche alla sicurezza digitale con la realizzazione di un perimetro di sicurezza nazionale cibernetica che dovrebbe mettere sotto controllo tutti i servizi critici.

7. Modelli malleabili per affrontare le crisi

L'analisi del caso italiano ha messo bene in evidenza come i modelli delle riforme amministrative siano qualcosa di molto diverso dai paradigmi tipici delle scienze dure. Più che succedersi nel tempo, nella prassi delle riforme amministrative i modelli tendono a convivere e a mescolarsi dinamicamente tra loro adattandosi alla specificità dei singoli contesti. Il processo di formulazione delle riforme amministrative prende in considerazione

le idee-guida dei modelli che di volta in volta si affermano ma le filtra e le riconfigura da caso a caso e di volta in volta peculiare. Ipotizzare di riuscire a interpretare il cambiamento amministrativo, come qualsiasi altro processo di cambiamento politico, avendo unicamente come riferimento i modelli elaborati dalla teoria è dunque illusorio (Hirschman, 1970).

I modelli delle riforme amministrative sono pertanto malleabili e proprio per questo loro carattere possono ricevere applicazioni in alcuni casi parziali o distorsive come è accaduto in modo accentuato in Italia nella fase in cui hanno governato i partiti populistici che sono risultati ancor meno interessati di quelli tradizionali a definire e intraprendere un coerente progetto di riforma amministrativa. Queste forze politiche tendono invece ad assecondare i mutevoli e molteplici umori dell'opinione pubblica, adottando estemporaneamente misure di intervento prive di coerenza e non di rado meramente simboliche come quelle in materia di corruzione o di lotta all'assenteismo nel pubblico impiego (Di Mascio, Natalini e Ongaro, 2021).

Resta però il fatto che la vitalità del processo di continua rielaborazione e diffusione dei modelli poggia proprio sull'intrinseca flessibilità e capacità di adattamento ai singoli contesti e alle specifiche dinamiche del sistema politico esibita dalle idee che ispirano le riforme amministrative. Questa flessibilità è particolarmente necessaria in un'epoca in cui il cambiamento amministrativo più che dalle riforme intese come processi di cambiamento intenzionale tende a essere influenzato dal susseguirsi di crisi globali e locali (Roberts, 2020).

Queste crisi, infatti, sono un fattore che determina problemi al funzionamento delle istituzioni e costringe ad adottare soluzioni in condizioni di urgenza e incertezza (Boin e 't Hart, 2022). Esse possono costituire una finestra di opportunità per il varo delle riforme amministrative solo a condizione che siano affrontate con la necessaria consapevolezza di affrontare la sfida della resilienza con mente aperta e spirito di adattamento (Barrett, Green e Kettl, 2021).

Bibliografia

- Aucoin P. (1990). Administrative Reforms in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 3, 2: 115.
- Baldi B. e Chiarini R. (2022). Teoria dell'organizzazione e pubbliche amministrazioni. Le riforme del rapporto fra politica e amministrazione. *Quaderni di Scienza Politica*, 29, 3: 331. DOI: 10.48271/106333.
- Banca d'Italia (2022). *L'informatizzazione nelle amministrazioni locali*. Roma: Banca d'Italia. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/tematiche-istituzionali/2022-informatizzazione/VII_Indagine_informatizzazione_nelle_Amministrazioni_locali.pdf (23/02/2024).
- Barrett K., Green R., Kettl D. (2021). *Managing the Next Crisis: Twelve Principles for Dealing with Viral Uncertainty*. Washington DC: IBM Center for the Business of Government.
- Bel G., Casula M. (2024). Re-organizing the service-delivery machine in a “post-NPM” era: a shopping-basket approach? *Public Management Review*, 11 febbraio. DOI: 10.1080/14719037.2024.2315569.
- Boin A. e 't Hart P. (2022). From crisis to reform? Exploring three post-COVID pathways. *Policy and Society*. 41, 1: 13. DOI: 10.1093/polsoc/puab007.
- Bouckaert G. (2023). The Neo-Weberian State: From ideal type to reality? *Max Weber Studies*, 23, 1: 13. DOI: 10.1353/max.2023.0002.
- Brandsen T., Steen, T., Verschuere B. (2018). *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services*. London: Routledge.
- Bryson J.M., Crosby B.C., Bloomberg L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and New Public Management. *Public Administration Review*, 74, 4: 445. DOI: 10.1111/puar.12238.
- Byrkjeflot H., du Gay P., Greve C. (2017). *What is the 'Neo-Weberian State' as a Regime of Public Administration?* In Ongaro E., van Thiel S., a cura di, *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Basingstoke: Palgrave.

- Busso S., Reggiardo A., Sciarrone R. (2023). L'amministrazione condivisa: nuovi assetti istituzionali e ruolo dei contesti locali. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 67, 2: 0. DOI: 10.32049/RTSA.2023.2.05.
- Caiden G. (1968). Administrative Reform. *International Review of Administrative Sciences*. 34, 4: 347.
- Capano G. (1992). *L'improbabile riforma: Le politiche di riforma amministrativa nell'Italia repubblicana*. Bologna: Il Mulino.
- Capano G. (2021). *Models of Administrative Reform*. Oxford Research Encyclopedia of Politics, 29 settembre. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.1436.
- Carloni E. (2019). Algoritmi su carta: Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni. *Diritto Pubblico*, 25, 2: 363.
- Carloni E. (2022). *Il modello trasparenza: Amministrazioni, informazione, democrazia*. Bologna: Il Mulino.
- Cataldi L. (2024). *New Public Governance as a Hybrid*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cavatorto S., La Spina A. (2020). *The Politics of Public Administration Reform in Italy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Chiarini R. (2015). Il cambiamento amministrativo nelle democrazie occidentali fra new public management, modelli neo-weberiani e new public governance. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 39, 2: 39.
- Chiarini R. (2018). The Reform of Public Employment in Italy between Continuity and Change. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 62, 4: 0. DOI: 10.32049/RTSA.2018.4.04.
- Christensen T., Lægreid P. (2011). Democracy and administrative policy: Contrasting elements of new public management (NPM) and post-NPM. *European Political Science Review*, 3, 1: 125. DOI:10.1017/S1755773910000299.
- Di Giulio M., Vecchi G. (2023). Implementing digitalization in the public sector. Technologies, agency, and governance. *Public Policy and Administration*, 38, 2: 133. DOI: 10.1177/0952076721102328.

- Di Mascio F., Natalini A. (2022). *Pubbliche amministrazioni. Tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca*. Bologna: Il Mulino.
- Di Mascio F., Natalini A., Ongaro E. (2021). *Resilience Without Resistance: Public Administration Under Mutating Populisms in Office in Italy*. In Bauer M.W., Peters B.G., Pierre J., Yesilkagit K., Becker S., a cura di, *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Oxford, Oxford University Press.
- Di Mascio F., Natalini A., Profeti S. (2022). Administrative reform under mutating populism in office: Insights from Italy (2018-2022). *Italian Political Science*. 17, 1: 90. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://italianpoliticalscience.com/index.php/ips/article/view/187/141> (26/03/2024).
- du Gay P. (2000). *In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics*. London: Sage.
- Dunleavy P., Hood C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14, 3: 9. DOI: 10.1080/09540969409387823.
- Dunleavy P., Margetts H. (2023). Data science, artificial intelligence and the third wave of digital era governance. *Public Policy and Administration*, 0: 0. DOI: 10.1177/09520767231198737.
- Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. (2006). New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 16, 3: 467. DOI: 10.1093/jopart/mui057.
- Funck E.K., Karlsson T.S. (2023). Governance innovations as social imaginaries: challenges of post-NPM. *Public Management Review*, 20 novembre. DOI: 10.1080/14719037.2023.2281981.
- Goldfinch S., Wallis J. (2010). Two Myths of Convergence in Public Management Reform. *Public Administration*, 88, 4: 1099. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2010.01848.x.
- Gow J., Dufour C. (2000). Is the New Public Management a Paradigm? Does it Matter? *International Review of Administrative Sciences*, 66, 4: 573. DOI: 10.1177/002085230066400.
- Gualmini E. (2008). Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms

in Europe and the United States. *Public Administration*, 86, 1: 75. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2007.00691.x.

Hammerschmid G., Palaric E., Rackwitz M., Wegrich K. (2023). A shift in paradigm? Collaborative public administration in the context of national digitalization strategies. *Governance*, 37, 2: 411. DOI: 10.1111/gove.12778.

Hirschman A. (1970). The Search for Paradigms as a Hindrance to Understanding. *World Politics*, 22, 3: 329. DOI: 10.2307/2009600.

Homburg V. (2018). *ICT, e-government and e-governance: bits & bytes for public administration*. In Ongaro E., van Thiel S., a cura di, *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, Basingstoke: Palgrave.

Hood C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 63, 1: 3. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NMP%20all%20seasonsfulltext.pdf> (26/03/2024).

Kettl D.F. (2000). *The Global Public Management Revolution*. Washington DC: The Brookings Institution Press.

Kickert W. (2011). Distinctiveness of Administrative Reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. *Public Administration*, 89, 3: 801. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2010.01862.x.

Kim Y. (2020). Searching for Newness in Management Paradigms: An Analysis of Intellectual History in U.S. Public Administration. *The American Review of Public Administration*. 51, 2: 79. DOI: 10.1177/0275074020956678.

Krogh A.H., Triantafillou P. (2024). Developing New Public Governance as a public management reform model. *Public Management Review*, 6 febbraio. DOI: 10.1080/14719037.2024.2313539.

Kuhn T. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.

Lapsley I., Miller P., a cura di (2024). *The Resilience of New Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Lodge M., Gill D. (2011). Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand. *Governance*, 24, 1: 141. DOI: 10.1111/j.1468-0491.2010.01508.x.

- Lynn L.E. (2001). The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For. *Public Administration Review*, 61, 2: 144. DOI: 10.1111/0033-3352.00016.
- Margetts H., Dunleavy P. (2013). The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 371, 1987: 1. DOI: 10.1098/rsta.2012.0382.
- Meijer A.J., Curtin D., Hillebrandt M. (2012), Open government: Connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78, 1: 10. DOI: 10.1177/0020852311429533.
- Melis G. (2020). *Storia dell'amministrazione italiana*. Bologna: Il Mulino.
- Melis G., Natalini A., a cura di (2023). *Governare dietro le quinte. Storia e pratica dei gabinetti ministeriali in Italia 1861-2023*. Bologna: Il Mulino.
- Morlino L., a cura di (1991). *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- 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: 766. DOI: 10.1111/puar.12765.
- Natalini A. (2022). Come il passato influenza la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1: 95.
- Nugnes F. (2019). Transparency as a tool against corruption? The case of Italy. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 63, 2: 0. DOI: 10.32049/RTSA.2019.2.02.
- Olsen J.P. (2006). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration and Theory*, 16, 1: 1. DOI: 10.1093/jopart/mui027.
- Olsen J.P. (2008). The Ups and Downs of Bureaucratic Organization. *Annual Review of Political Science*, 11: 13. DOI: 10.1146/annurev.polisci.11.060106.101806.
- Ongaro E. (2009). *Public management reform and modernization: Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Ongaro E., Di Mascio F., Melis G., Natalini A. (2023). *Reforming public administration in Italy: continuity and change from 1861 to 2020*. In Goldfinch S.F., a cura di, *Handbook of Public Administration Reform*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Osborne S.P., a cura di (2010). *The New Public Governance*. London: Routledge.
- Pavani G., Profeti S., Tubertini C. (2023). *Le città collaborative ed eco-sostenibili: Strumenti per un percorso multidisciplinare*. Bologna: Il Mulino.
- Pierson P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Pollitt C. (2001). Clarifying Convergence: Striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review*, 3, 4: 471. DOI: 10.1080/14616670110071847.
- Pollitt C. (2011). Mainstreaming technological change in the study of public management. *Public Policy and Administration*. 26, 4: 377. DOI: 10.1177/09520767103785.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Reiter R., Klenkl T. (2019). The manifold meanings of ‘post-New Public Management’ - a systematic literature review. *International Review of Administrative Sciences*, 85, 1: 11. DOI: 10.1177/00208523187597.
- Roberts A. (2020). The third and fatal shock: How pandemic killed the millennial paradigm. *Public Administration Review*, 80, 4: 603. DOI: 10.1111/puar.13223.
- Sahlin-Andersson K. (2001). National, international and transnational constructions of New Public Management. In Christensen T., Lægreid P., a cura di, *New Public Management - The transformation of ideas and practice*. Aldershot UK: Ashgate.
- Schnell S. (2016). From information to predictability: transparency on the path to democratic governance. *International Review of Administrative Science*, 84, 4: 692. DOI: 10.1177/002085231664875.
- Schnell S. (2020). Vision, Voice, and Technology: Is There a Global “Open Government” Trend? *Administration & Society*, 52, 10: 1593. DOI: 10.1177/0095399720918316.
- Scott R.J., Donadelli F., Merton E.R.K. (2023). Administrative philosophies in the discourse

and decisions of the New Zealand public service: is post-New Public Management still a myth? *International Review of Administrative Sciences*, 89, 4: 941. DOI: 10.1177/002085232211017.

Sotiropoulos D. (2004). Southern European public bureaucracies in comparative perspective. *West European Politics*, 27, 3: 405. DOI: 10.1080/0140238042000228077.

Torring J., Andersen L.B., Greve C., Klausen K.K. (2020). *Public Governance Paradigms: Competing and Co-Existing*. Cheltenham: Edward Elgar.

Vecchi G. (2019). Progettare il passato? I disegni di riforma amministrativa in Italia negli ultimi decenni: dalle idee di modernizzazione all'incrementalismo senza strategia. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 15, 3: 383. DOI: 10.1483/95210.