



globus et locus

Progetto di ricerca

“Il ruolo globale dei soggetti istituzionali e funzionali nello sviluppo del territorio”

Realtà transamministrative: attori e governance. Riflessioni e spunti di policies per una gestione condivisa dei territori e delle risorse

Federico Boffa, Università degli Studi di Trento

Con il contributo di



Fondazione
Compagnia
di San Paolo



Indice

1. Introduzione
2. Le criticità degli attuali sistemi di *governance*
3. Gli obiettivi dei nuovi modelli di *governance*
4. I soggetti nei nuovi modelli di *governance*
5. Il ruolo dei privati e degli esperti
6. Perché è difficile creare queste entità transamministrative?
7. Come superare gli ostacoli nella fase di avvio
8. Le sfide affrontate da questi contesti transamministrativi: problemi e possibili soluzioni
9. Il finanziamento dei progetti
10. Il dinamismo e il valore sperimentale dei progetti
11. Sintesi e raccomandazioni di *policy*

1. Introduzione

La strutturazione del governo in diversi livelli amministrativi **territoriali** (in Italia: comuni, regioni, governo centrale, e poi istituzioni sovranazionali) risponde al bisogno di decidere e di operare amministrativamente ai livelli più adeguati rispetto alle condizioni e alle necessità, secondo un principio di sussidiarietà verticale.

La letteratura economica, fin dal noto teorema di Oates (1972) ha discusso pregi e difetti della *governance* multilivello. Da una parte, il decentramento ha effetti positivi perché le amministrazioni locali hanno una maggiore conoscenza dei bisogni locali e delle preferenze dei propri residenti, consentendo ad esse di adottare politiche “su misura”, adatte al contesto locale. L’ambito locale si rivela così generalmente più efficiente ed efficace rispetto a quello centrale nelle attività caratterizzate da una maggiore connotazione locale. Dall’altra parte, però, molte scelte, anche se riferite a un territorio specifico, hanno ricadute generali che vanno aldilà del territorio stesso: la decisione assunta dal livello locale potrebbe non tenere conto di tali esternalità su altri territori, facendo in questo caso preferire un sistema centralizzato, in cui le decisioni sono in mano a un unico livello di governo. Volendo semplificare, si può parlare di *tradeoff* fra benefici del coordinamento in una situazione di centralizzazione e benefici della flessibilità in una situazione di decentramento. A seconda delle esigenze imposte dai diversi ambiti di *governance*, è dunque opportuno far pendere la bilancia in favore del coordinamento o della flessibilità. Così, è ottimale accentrare quanto più possibile le scelte relative a fenomeni con ricadute globali e forti esternalità, come le emissioni di anidride carbonica che generano il *global warming*, mentre è desiderabile decentrare le decisioni su temi in cui le diverse collettività hanno preferenze ed esigenze molto diverse.

L’analisi degli attuali sistemi di *governance*, unita alla considerazione della crescente complessità delle decisioni di governo, mette in luce la necessità di sperimentare nuovi sistemi di governo, che superino l’esclusiva dimensione territoriale o che ne rivedano presupposti e caratteristiche.

Il presente scritto si propone di illustrare, dal punto di vista della *political economy* e dell’economia pubblica, le caratteristiche di sistemi di *governance* innovativi, transamministrativi e glocali, che superino il concetto degli attuali livelli amministrativi territoriali, integrando diversi enti pubblici, operatori privati ed esperti. Si illustreranno le caratteristiche e la struttura di tali

nuove forme di *governance*, i benefici che esse sono in grado di apportare relativamente all'assetto attuale, nonché gli ostacoli che esse verosimilmente dovrebbero affrontare, sia nella loro fase di avvio, sia a regime. Si concluderà fornendo una serie di raccomandazioni puntuali utilizzabili in fase di implementazione dei progetti.

2. Le criticità degli attuali sistemi di governance

I sistemi di governance innovativi si propongono di superare le criticità di quelli attuali. È utile, dunque, partire proprio da una carrellata dei principali problemi di cui il sistema attuale di *governance* soffre, raggruppabili in tre grandi categorie: la mancanza di una visione di insieme, la scarsa competenza di alcuni decisori politici e la limitata disponibilità di dati e di informazioni per chi assume le decisioni.

La mancanza di visione di insieme è originata da diversi fattori. L'ambito di gran parte delle istituzioni che legiferano e amministrano è generalmente determinato geograficamente: la potestà è esercitata all'interno di un'area geografica ben definita (Unione Europea, stati, regioni, province, comuni). Spesso, tuttavia, i temi oggetto dell'amministrazione **sono legati a una dimensione geografica diversa**, rispetto alla quale non esiste un'entità amministrativa corrispondente. Per esempio, le scelte di insediamento dei poli logistici hanno necessariamente una dimensione sovraregionale e transamministrativa, viste le complementarità a livello geografico di tali decisioni (si pensi, ad esempio, alle infrastrutture per la logistica legate al porto di Genova, le cui ripercussioni interessano quanto meno la macro-regione Nord-Ovest). Allo stesso modo hanno una dimensione transregionale i corridoi per il trasporto persone e per il trasporto merci (ad esempio, il corridoio per l'Alta Velocità Milano-Bologna analizzato nel progetto ESPON *Imagine* illustrato in uno dei quattro documenti di scenario – gli altri tre saranno menzionati più sotto - prodotti nell'ambito del presente progetto “Scenari territoriali per la macro-regione del Nord”), così come i servizi per l'innovazione, specialmente nell'ottica della competizione globale ed europea entro la quale si muovono le imprese, come discusso nel documento di scenario “Filieri produttive e innovazione delle imprese”. Anche nel settore turistico, in molti casi esiste un *mismatch* fra le destinazioni e le strutture amministrative tradizionali: uno degli esempi in tal senso è rappresentato dalle Dolomiti UNESCO, che interessano parti di diverse regioni, oltretutto numerosi comuni, come emerso nel documento di scenario “I sistemi turistici e i metodi del “fare turismo”.

È verosimile attendersi che l'evoluzione tecnologica moltiplicherà le situazioni di disaccoppiamento fra la dimensione territoriale e quella legislativo-amministrativa, in quanto molte delle nuove tecnologie (pensiamo, fra i tanti esempi, all'intelligenza artificiale) rendono più importanti dimensioni diverse rispetto a quella territoriale.

Inoltre, in una varietà di situazioni, la **governance multi-livello** genera inefficienze. Quando lo stesso tema viene trattato da diversi livelli di governo (ad esempio quelli nazionale, regionale e comunale), anche se magari da diverse angolature, si corre un ovvio rischio di mancanza di coordinamento fra le diverse decisioni e, di conseguenza, di visione di insieme. La *political economy* ci segnala poi un problema ulteriore di queste forme di governance multi-livello, legato alla loro scarsa *accountability*: quando la responsabilità è condivisa da diversi livelli di governo, non è chiaro, agli elettori che devono valutare l'operato degli amministratori, quale livello sia il responsabile del buono o del cattivo esito delle politiche. Rendendosi conto che è meno forte la relazione fra il loro operato e la loro probabilità di rielezione, gli amministratori hanno un incentivo più debole ad agire nell'interesse degli elettori. La letteratura di *political economy* illustra la relazione negativa fra responsabilità condivisa e buona *governance* (si vedano, ad esempio, il modello teorico di Joanis (2014) e l'evidenza empirica di Bardhan e Mookherjee (2006)). Ad esempio, come emerso in uno dei quattro *workshop* – gli altri tre saranno menzionati più sotto – realizzati nell'ambito del presente progetto, dal titolo "La condivisione delle informazioni per lo sviluppo del turismo", nel settore del turismo convivono competenze dei comuni, delle regioni e del ministero del turismo: queste, per essere esercitate in modo efficiente, devono essere coordinate e raccordate.

Spesso, poi, si registra una sproporzione fra l'ambito geografico ristretto che decide (ad esempio il Comune) e gli effetti, di portata geografica molto più ampia, della decisione. A titolo di esempio, come illustrato nel documento di scenario "Mobilità e trasporto persone e merci", nelle scelte di logistica, la decisione autorizzativa dell'insediamento è assunta dal comune, ma le sue ricadute - supponiamo in relazione a un magazzino di Amazon - possono andare ben al di là dell'ambito comunale, e investire l'intera regione o addirittura una macroregione. In tal caso, è verosimile che insorga la **sindrome nimby** (*not in my back yard*, traducibile come "non nel mio giardino"), ovvero l'opposizione della comunità locale a ospitare opere di interesse generale sul proprio territorio, pur riconoscendone la loro desiderabilità sociale. D'altronde, avendo la facoltà di decidere, perché un

piccolo comune dovrebbe scegliere di sobbarcarsi da solo dei costi sapendo che i benefici sarebbero invece generalizzati?

In molti casi, poi, **manca un coordinamento fra diversi ambiti tematici**, che non permette di integrare in modo efficiente le politiche. Per citare due fra i moltissimi possibili esempi, le politiche per il turismo dovrebbero essere coordinate e integrate con quelle della mobilità, così come le politiche infrastrutturali, relativamente sia agli insediamenti logistici sia ai corridoi, dovrebbero essere coordinate e integrate con le politiche industriali: tale forma di integrazione e coordinamento, tuttavia, spesso manca o è ancora troppo limitata.

La criticità, rilevata all'inizio del presente paragrafo, concernente la **mancanza di competenze** da parte delle pubbliche amministrazioni sui temi specifici che le amministrazioni sono tenute a affrontare, è attribuibile a diverse cause. In primo luogo, essa è legata da una parte ai meccanismi di reclutamento della pubblica amministrazione, che valorizzano competenze generali e spesso poco in linea con le esigenze particolari della pubblica amministrazione specifica, e dall'altra alla talvolta insufficiente formazione successivamente ricevuta dagli amministratori durante il loro percorso professionale. In secondo luogo, tuttavia, la mancanza di competenze dipende dalla **mancanza di una governance inclusiva**, in grado di valorizzare le competenze degli operatori privati e degli esperti e, di conseguenza, di trasferirle all'amministrazione. Nel *workshop* "Innovazione e servizi per un ruolo globale delle imprese" è emerso come, nella definizione delle strategie e degli interventi per l'innovazione realizzata dalle regioni, manchi, o sia del tutto insufficiente, il coinvolgimento delle associazioni di categoria, degli enti funzionali, delle imprese, delle università e dei centri di ricerca. Un tema del tutto analogo è stato affrontato nel *workshop* "Alla ricerca di forme innovative di governance della logistica", così come nei già citati documenti di scenario e *workshop* sulle forme innovative di *governance* del territorio, nei quali è emerso che la mancanza di inclusività della *governance* ha limitato i benefici dei corridoi di alta velocità ai principali centri da essi attraversati, con una ridotta capacità di coinvolgere e supportare gli altri territori, così rinunciando ad una buona fetta delle potenziali opportunità di crescita offerte dall'alta velocità stessa.

Infine, la terza categoria di criticità individuata a inizio paragrafo concerne la cronica **mancanza di dati e di informazioni** con cui i decisori spesso si trovano a fare i conti. I dati, oltre a essere scarsamente raccolti e sistematizzati, risultano anche ancor più scarsamente condivisi fra i diversi operatori: non soltanto fra gli operatori privati, ma anche fra le diverse amministrazioni

pubbliche. Ciò genera, fra l'altro, inefficienti duplicazioni nella raccolta, con i conseguenti evidenti costi, in termini economici ma anche di tempo e di energie. Il tema è emerso trasversalmente in ciascuno dei quattro *workshop*.

3. Gli obiettivi dei nuovi modelli di *governance*

Gli esperimenti di nuova *governance* hanno l'obiettivo generale di superare le criticità evidenziate nel precedente paragrafo e, in particolare, hanno le seguenti funzioni:

a) **coordinare e integrare** le politiche realizzate da diverse pubbliche amministrazioni (da diverse regioni o comuni, o da diversi ministeri), cercando di superare la frammentazione amministrativa, la mancanza di coordinamento fra i diversi ambiti tematici, il *mismatch* geografico fra problema e organismo amministrativo, i problemi della *governance* multilivello e la sindrome *nimby*. Il coordinamento e l'integrazione sono emersi come fondamentali in tutti i *workshop*: in quello relativo alle forme innovative di *governance* della logistica in termini di coordinamento fra i diversi comuni e le regioni; in quello relativo alla condivisione delle informazioni per lo sviluppo turistico in termini di coordinamento fra comuni, regioni e ministero del turismo; in quello relativo all'area innovazione e servizi per le imprese, in termini di coordinamento fra le diverse regioni sulle politiche per l'innovazione; in quello relativo alla *governance* del territorio, in termini di coordinamento fra grandi centri urbani e territori;

b) **mettere in rete la pubblica amministrazione, gli operatori privati e gli esperti**, nella consapevolezza che la cooperazione, sebbene porti a rinunciare a pezzi di autonomia individuale, genera valore sia per le imprese che cooperano, sia per i consumatori, che beneficiano degli aumenti di produttività. Creando un momento di dialogo fra interessi confliggenti, la cooperazione consente così di raggiungere una sintesi in grado di beneficiare i portatori di interesse. Si pensi al caso, discusso nel documento di scenario "I sistemi turistici e i metodi del 'fare turismo'", delle Organizzazioni di Gestione delle destinazioni (*destination management organizations*), cioè le "organizzazioni che mirano a creare sinergie e forme di cooperazione tra soggetti pubblici e privati coinvolti nello sviluppo dei prodotti turistici, per rafforzare il sistema di offerta, garantire la gestione integrata delle destinazioni e la realizzazione unitaria delle funzioni di informazione, accoglienza turistica, promozione e commercializzazione dell'offerta turistica della destinazione". Esse costituiscono anche un luogo di mediazione fra gli operatori turistici e i residenti, che spesso

subiscono alcuni effetti negativi del turismo, per esempio il più elevato prezzo degli affitti o la maggiore congestione. Nel workshop relativo al settore turistico, sono poi emerse alcune *best practices* relative a *destination management organization* (quali, ad esempio, Bologna Welcome), che coordinano e integrano le diverse politiche e i diversi attori in un'ottica di *destination governance*.

c) Creare un contatto fra soggetti amministrativi e operatori del settore, per **coordinare e rendere compatibili le scelte politiche e le decisioni delle imprese**, realizzando, di fatto, anche un processo di sussidiarietà orizzontale. Questo è, ad esempio, il caso della *governance* innovativa legata agli insediamenti per la logistica, ma anche quello dei servizi per l'innovazione e dei corridoi per l'alta velocità.

d) Favorire la diffusione **dell'informazione e dei dati** e il suo *spillover* tra decisori pubblici e attori privati. Nel *workshop* dedicato al turismo, è stato menzionato l'esempio virtuoso, relativo proprio al miglioramento dell'attività di *intelligence* nel settore, costituito dall'Osservatorio federato Regione Veneto con *data marketing e data management*. Tale miglioramento informativo è in grado di accrescere, nel lungo termine, il bagaglio di **competenze** della pubblica amministrazione.

4. I soggetti nei nuovi modelli di *governance*

La realizzazione degli obiettivi precedentemente illustrati richiede la presenza, all'interno delle strutture di *governance*, di amministratori pubblici delle diverse **entità amministrative** interessate dal problema. In alcuni casi, si tratterà di combinare diversi enti territoriali dello stesso livello: ad esempio, diversi comuni o diverse regioni (nel caso dei servizi innovativi alle imprese, ad esempio, diverse regioni). In altre circostanze, occorrerà riunire enti di livello diverso (nel caso delle scelte di insediamento per la logistica, si tratterà di riunire regioni e comuni, nel caso del turismo comuni, regioni e ministero, nel caso dei corridoi infrastrutturali regioni e comuni).

Accanto ad essi, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale, è però fondamentale la presenza **degli operatori privati e degli esperti del settore**, nonché, eventualmente, degli altri *stakeholder*.

La compresenza di diversi livelli amministrativi e, allo stesso tempo, di operatori privati e *stakeholder* rende questi modelli *governance* innovativi non soltanto dal punto di vista delle potenziali applicazioni di *policy*, ma anche dal punto di vista dell'analisi economica. Infatti, finora,

gli studi economici, sia teorici che empirici, si sono concentrati o sulla cooperazione fra pubblico e privato (ad esempio, le cosiddette *public private partnerships*) oppure, in alternativa, sulla cooperazione fra diversi livelli istituzionali (sussidiarietà verticale in un'ottica di *governance* multi-livello). L'interazione fra operatori privati e entità amministrative a diversi livelli è dunque argomento originale, che pone sfide conoscitive nuove e interessanti.

5. Il ruolo dei privati e degli esperti

Nei modelli di nuova *governance*, i privati (fra i quali le imprese del Terzo Settore possono giocare un ruolo di primaria importanza) svolgono diverse funzioni: in primo luogo, essi spesso hanno un vantaggio conoscitivo rispetto al settore pubblico, che consente loro di **trasferire conoscenze e competenze** all'interno dell'entità transamministrativa.

Un'adeguata discussione che coinvolge gli operatori pubblici e quelli privati, aperta, dove necessario, al contraddittorio, favorisce una procedura decisionale corretta e tempestiva. Inoltre, contribuisce anche, in modo importante, al processo di acquisizione di informazioni da parte del decisore pubblico, permettendogli allo stesso tempo di **arricchire il proprio patrimonio di competenze**: l'interazione con gli operatori privati, insieme a quella con gli esperti, può contribuire a colmare le sopra citate lacune di conoscenze e di competenze che affliggono l'amministrazione pubblica italiana.

Il ruolo del privato come potenziale portatore di informazioni è stato ampiamente sottolineato nel *workshop* relativo ai servizi per l'innovazione, in cui è stato proposto un tavolo periodico che coinvolge le imprese e le istituzioni che fanno ricerca, chi emette i bandi, le imprese utilizzatrici dei prodotti della ricerca, le associazioni di categoria e le Camere di Commercio. Tale tavolo è finalizzato proprio allo scambio di informazioni relativo alle esigenze di chi innova, oltre che alla definizione di strategie comuni e all'attivazione di reti; dovrebbe inoltre consentire agli enti che emettono i bandi (a partire dalle regioni) di migliorare l'efficacia di questi ultimi, diffondendo le *best practices*. Anche il documento di scenario relativo alla logistica sottolinea la centralità del contributo informativo delle imprese di logistica nell'istruire le pratiche relative alle scelte di insediamento. Non fa eccezione neanche il settore turistico: anzi, per la sua peculiarità di prodotto complesso costituito da diverse attività ed esperienze complementari, lo scambio dei dati e delle

informazioni è particolarmente cruciale. Un esempio virtuoso in tal senso, ricordato nel *workshop* relativo al settore turistico è rappresentato dall'esperienza di Dolomiti Superski.

Accanto a quella dei privati, la presenza degli esperti contribuisce a propria volta a informare la discussione apportando un contributo conoscitivo in grado di arricchire la fase istruttoria delle decisioni e, soprattutto, a **validare**, approfondire ed eventualmente confutare gli elementi conoscitivi e le evidenze poste sul tavolo dai privati e dalla pubblica amministrazione. Oltre a raffinare il processo decisionale, gli esperti in alcuni casi possono **mediare** fra le (possibilmente confliggenti) esigenze del pubblico e del privato. Condizione indispensabile affinché il ruolo degli esperti possa essere positivo, come vedremo, è che gli esperti siano terzi, cioè, slegati sia dalla pubblica amministrazione che dagli operatori privati.

Inoltre, l'interazione fra pubblico e privato, arricchita dalla presenza degli esperti, contribuisce alla creazione di un *common ground*, una sorta di reciproca conoscenza e un processo di allineamento fra i diversi attori che, nel lungo termine, può migliorarne l'interazione, rendendo più efficiente il processo decisionale da diversi punti di vista (ad esempio, rendendo più prevedibili, per gli operatori, le reazioni da parte della pubblica amministrazione, così da presentare richieste e progetti caratterizzati da una maggiore probabilità di successo e di accettazione da parte del decisore pubblico).

In generale, gli *stakeholder* privati rappresentano una pluralità di interessi, a cui è opportuno dare voce in vista di una decisione ponderata. Ad esempio, come richiamato nell'analisi del settore turistico, possono convivere nella struttura di *governance* innovativa di una località turistica invernale, fra gli altri, i proprietari degli impianti di risalita, gli albergatori, i proprietari di case che vengono date in affitto su AirBnB, e rappresentanti dei residenti: naturalmente l'eterogeneità degli interessi può rappresentare anche un ostacolo al buon funzionamento dell'esperimento di *governance*, tanto più se esiste una sproporzione fra i diversi interessi in termini di supporto elettorale (ad esempio, nel caso del turismo, perché votano i residenti e non necessariamente i proprietari o gli amministratori degli alberghi).

Infine, è emerso dai *workshop* che in alcuni casi potrebbe essere opportuno che le strutture di *governance* coinvolgessero anche *broker*, privati o semipubblici a seconda dei casi, in grado di creare o favorire i rapporti fra imprese e fra le imprese e il settore pubblico.

6. Perché è difficile creare queste entità transamministrative?

Il fatto che ci siano forti ragioni, come quelle sopra discusse, per attuare queste nuove forme di *governance* non implica affatto che la loro creazione sia facile.

Nel progettarle, occorre quindi tenere conto delle possibili resistenze alla loro creazione, e degli ostacoli al loro successo. Le resistenze alla loro creazione possono avere diversa origine. Forse la principale è rappresentata dal **conservatorismo rispetto al preesistente assetto di frammentazione amministrativa**. Sarebbe infatti necessario, in molti settori, pervenire ad un'integrazione delle politiche, spesso al momento invece affidate a livelli territoriali diversi (ad esempio, competenze congiunte fra comuni e comuni e regioni) o a diversi settori di competenza (ad esempio, a livello regionale, competenze spaccettate fra diversi assessorati), ed è immaginabile la resistenza da parte degli enti che vedrebbero ridotte le proprie sfere di decisione.

In parte, la frammentazione di competenze nella configurazione di *governance* attuale è inevitabile. Questo vale almeno in due casi.

1) Nei cosiddetti settori “trasversali”, influenzati da politiche che interessano diversi ambiti e in cui, quindi, non esiste un ambito “naturale” esclusivo. Un esempio emblematico può forse aiutare a chiarire il concetto. Il turismo, tipico esempio di sistema economico complesso e trasversale, è influenzato da politiche che attraversano diversi settori: solo per citarne alcuni, quello della conservazione, quello urbanistico, quello della mobilità, quello ambientale, quello della gestione complessiva di un'area e della sua popolazione. Tale pluralità di politiche è attuata da diversi soggetti pubblici (comuni, province, regioni, Stati, Unione Europea) secondo i diversi livelli e ambiti di competenza, con obiettivi propri da soddisfare – non necessariamente tenendo conto dei loro impatti sul sistema turistico. E' comprensibile che i diversi soggetti non intendano rinunciare alle proprie prerogative decisionali, né fornire ad eventuali nuove istituzioni di *governance* innovativa le informazioni rilevanti, anche perché, vista la potenziale divergenza degli obiettivi, la cessione di competenze da parte delle amministrazioni tradizionali potrebbe implicare una peggiore valutazione del loro operato, e addirittura, in certi casi, un peggioramento della loro *performance*, valutata secondo le metriche tradizionali. Proprio per questo, come vedremo in seguito, è auspicabile che la struttura di *governance* innovativa sia leggera e non sostituisca gli attuali assetti amministrativi territoriali, ma, al contrario, li integri, mettendoli in rete, così da favorire la visione di insieme e l'adozione di politiche coordinate. Ad esempio, potrebbe essere

opportuno che ai tavoli di decisioni nel settore turistico, che potrebbero basarsi sulla struttura delle attuali *destination management organizations*, partecipino anche amministratori che si occupano di mobilità nella loro entità amministrativa, così da poter trasferire le istanze e le esigenze del settore turistico nella propria sfera di competenza. Tale allineamento potrebbe garantire un adeguato coordinamento delle politiche.

2) Negli ambiti caratterizzati da una dimensione sovraregionale, quali, ad esempio, i corridoi infrastrutturali o la logistica legata alle infrastrutture portuali. In tali casi, non esiste sovrapposizione fra un'amministrazione e la dimensione territoriale interessata dalla questione. Pertanto, come precedentemente menzionato, è necessario creare strutture *ad hoc*, anche in questo caso possibilmente leggere e flessibili, che coinvolgano i territori interessati, e nelle quali siano presenti i loro rappresentanti istituzionali.

In parte, invece, la frammentazione di competenze nell'attuale configurazione amministrativa, oltre ad essere inefficiente, è anche evitabile, magari solo retaggio di un passato in cui era funzionale.

Altri ostacoli all'avvio delle nuove forme di *governance* sono costituiti da una possibile **diffidenza** da parte degli operatori privati. Nel *workshop* relativo ai servizi per l'innovazione si è sottolineata la selettività delle imprese nello scegliere i partner per l'innovazione: ne consegue il rischio di un'adesione poco entusiastica, per usare un eufemismo, di talune imprese a progetti di governo innovativo dell'innovazione che coinvolgano altre imprese con le quali non vi è rapporto di cooperazione. In generale, i contesti in cui la competizione prevale sulla cooperazione possono complicare l'avvio di progetti di *governance* innovativa. Allo stesso modo, la diffidenza generalizzata del privato nei confronti del pubblico e viceversa costituiscono seri ostacoli, così come la percezione, da parte del privato e del pubblico, di "perdere tempo", utilizzando per tali entità tempo ed energie che potrebbero essere più produttivamente destinate ad impieghi alternativi.

7. Come superare gli ostacoli nella fase di avvio

Superare le resistenze alla creazione delle strutture amministrative rappresenta un problema di *political economy* di non facile soluzione. Un primo passo per predisporre favorevolmente il settore pubblico sta nel **coinvolgere nelle nuove strutture gli organismi amministrativi**

preesistenti o, per lo meno, i loro rappresentanti: in questo modo, non vedendosi scavalcati dalla nuova istituzione, diminuisce il rischio che essa venga percepita come una minaccia. Oltre a ridurre i rischi di opposizione, il coinvolgimento dei rappresentanti degli enti territoriali pre-esistenti avrebbe l'ulteriore vantaggio di non disperdere le competenze fino a quel momento acquisite dalla pubblica amministrazione in quei settori. Come analizzato nel contributo di Lorenza Violini e Daniela Donati, è quindi auspicabile che le nuove forme di *governance* siano strutture transamministrative **leggere**, che possono assumere la forma di tavoli di decisione, nelle quali, oltre ai decisori provenienti dagli enti territoriali pre-esistenti, figurano gli esperti delle aree tematiche e gli operatori privati. Allo stesso tempo, tuttavia, come emerso nel *workshop* relativo ai servizi per l'innovazione, il modello organizzativo dovrebbe essere improntato ad una certa formalità, per garantire la possibilità di assumere decisioni continue ed essere un soggetto riconoscibile che possa accedere a forme varie di finanziamento, come si approfondirà nel seguito.

Per superare la diffidenza degli operatori privati, si potrebbe ipotizzare un avvio **graduale**, con una portata decisionale relativamente limitata, per poter creare un clima di fiducia e mettere in modo il precedentemente illustrato meccanismo della costruzione del *common ground* e della fiducia reciproca.

Dove possibile, i progetti potrebbero basarsi su **esperienze pre-esistenti**, nelle quali si è già consolidato un sistema di relazioni e di fiducia fra i componenti della *governance* innovativa, o almeno una parte di essi. Tali esperienze possono essere di diversi tipi:

a) esperienze istituzionali pregresse, aggiornando, sulla base dei dati, i principi di funzionamento e risolvendone le eventuali criticità. Nel settore turistico, è possibile partire dalle recenti esperienze di *destination management organizations*, rafforzandole e articolandone il ruolo, e integrandone la composizione per favorire un miglior coordinamento e una migliore visione di sistema per le politiche per il turismo;

b) esperienze di cooperazione fra privati, sfruttando e accompagnando reti di imprese pre-esistenti e integrandole con il settore pubblico o con “broker” privati che mettono in contatto i diversi operatori, aiutando anche, grazie alla loro reputazione, a superarne la diffidenza. Nell'ambito dei servizi per l'innovazione, è emerso nel *workshop* che il settore pubblico potrebbe essere chiamato a sostenere, in modo leggero ma efficace, lo sviluppo di pregresse reti tra gli attori privati, facendo in modo, dove possibile, che esse coinvolgano sia PMI che imprese medio-grandi. È inoltre emersa l'importanza, fra i *broker* o “meta-organizzatori”, di sistemi di poli di

innovazione, quali CNEXT, e delle Camere di Commercio, che in alcuni casi hanno un ruolo fondamentale nell'ambito dei progetti di nuova *governance*.

8. Le sfide affrontate da questi contesti transamministrativi: problemi e possibili soluzioni

Una volta che si è ottenuto un via libera alla creazione di tali contesti transamministrativi, occorre predisporre delle regole efficaci che sovrintendano al loro funzionamento.

Affinché l'istituzione possa funzionare bene, è necessario che abbia **credibilità**. Ciò richiede da una parte una buona selezione dei componenti e dall'altra incentivi affinché i componenti agiscano, per quanto possibile, in vista dell'interesse comune.

Per quanto riguarda la **selezione** dei componenti pubblici, posto che, come precedentemente discusso, l'istituzione sarà composta da rappresentanti degli enti territoriali pre-esistenti coinvolti nel tema (per superare le resistenze alla creazione della struttura e allo stesso tempo per non disperdere le competenze sul tema acquisite dalla pubblica amministrazione), occorrerà individuare i rappresentanti delle pubbliche amministrazioni. L'economista americano Chris Berry (2009) ha mostrato che i cosiddetti *special purpose districts*, cioè le amministrazioni votate direttamente dai cittadini per assolvere a uno scopo specifico, in genere non funzionano bene: vengono votate da pochi elettori, le cui preferenze non sono allineate a quelle del votante medio, e gli eletti non fanno l'interesse dell'istituzione, ma del piccolo gruppo che li ha eletti, che in genere ha interessi particolari. Insomma, gli *special purpose districts* soffrono di problemi simili al voto di scambio e alla cattura, su cui si ritornerà nel seguito. Poiché le strutture di nuova *governance* di cui stiamo trattando sono a tutti gli effetti *special purpose*, in quanto attive su un tema specifico, possiamo applicare le intuizioni di Berry ed escludere il coinvolgimento dei cittadini per eleggere i rappresentanti pubblici. Occorre, al contrario, che la selezione avvenga all'interno delle amministrazioni secondo un criterio di merito e **trasparenza**. Per incentivare merito e trasparenza, è utile prevedere un monitoraggio delle *performance* delle diverse istituzioni, che abbia conseguenze significative, magari di tipo finanziario, sull'istituzioni e sui suoi componenti.

Anche per gli operatori privati è fondamentale il criterio dell'apertura e della trasparenza: la credibilità dell'istituzione richiede assoluta chiarezza nei criteri richiesti per esserne componenti.

Come verrà specificato nel seguito, i progetti di nuova *governance* sono dinamici e sperimentali, ed evolvono e si modificano se il monitoraggio del loro funzionamento suggerisce che sia opportuno farlo: i criteri per accedere alla struttura possono dunque cambiare nel tempo se si sono rivelati non ottimali, ma è opportuno che, ove tale cambiamento avvenga, ne siano illustrate chiaramente le motivazioni. In generale, tuttavia, è bene che la rappresentanza degli operatori privati sia tale da garantire una pluralità di voci diverse, dove necessario (ad esempio, nella *governance* per il settore turistico), senza però correre il rischio che l'eccesso di eterogeneità nelle preferenze e negli obiettivi dei diversi attori sia tale da paralizzare l'attività dell'istituzione o da richiedere un eccessivo dispendio di tempo ed energie per il solo obiettivo di appianare i contrasti. Nel caso delle decisioni di insediamento nel settore logistico, il criterio di ammissione dei privati è più semplice, in quanto è ragionevole ipotizzare che partecipino coloro che sono interessati ad ottenere autorizzazioni di insediamento. Nel caso dei servizi per l'innovazione, il criterio potrebbe essere rappresentato dalla *mission* aziendale a innovare, mentre nel caso dei corridoi infrastrutturali dovrebbe essere adottato un criterio inclusivo, che coinvolga i rappresentanti dei territori interessati dal corridoio, al fine di estenderne gli *spillover* ad un'area per quanto possibile ampia. Aperti e trasparenti dovrebbero anche essere i criteri che guidano la selezione di eventuali *broker*.

Infine, la selezione degli esperti dovrebbe seguire criteri di competenza, basati su procedure aperte e competitive in grado di selezionare i migliori candidati.

Occorre poi fare in modo che i privati abbiano **interesse** ad essere parte del partenariato. L'interesse potrebbe derivare dalla possibilità di far sentire la propria voce e di dare visibilità alla propria posizione, oltre che dal flusso di informazioni e dai benefici di essere parte di una rete associati all'istituzione. In cambio, chi aderisce si impegna, per un certo periodo di tempo, a vincolarsi a quanto deciso all'interno dell'istituzione. Così, ad esempio, un comune che aderisce al partenariato concederà l'autorizzazione all'insediamento logistico ad un'impresa se e solo se il partenariato si è espresso in quella direzione. Allo stesso modo, un albergo che aderisce al governo turistico di un territorio si impegnerà ad adottare misure per ridurre la congestione in quel territorio se l'istituzione avrà deciso in tal senso, al di là della propria posizione individuale sul tema. All'atto pratico, per fare in modo che i privati abbiano interesse a partecipare, occorrerà prestare attenzione alle **modalità di decisione** (e in ultima analisi di voto) all'interno delle istituzioni. Infatti, sebbene l'obiettivo principale delle strutture sia quello di stimolare, nella fase istruttoria preliminare alle decisioni, la produzione di informazione e di evidenze tali da poter arrivare a una soluzione

condivisa, la varietà degli interessi rappresentati e l'esigenza di non allungare eccessivamente i tempi di decisione (con il rischio di rendere la decisione intempestiva, oltre ad assorbire tempo ed energie ai partecipanti) potrà, in alcuni casi, dare luogo a situazione di disaccordo, che andranno risolte ricorrendo al voto. Occorrerà dunque stabilire il peso del voto dei diversi attori, coniugando l'esigenza di rendere la partecipazione all'istituzione appetibile e l'obiettivo di scegliere in modo socialmente ottimale.

La presenza di privati e di esperti all'interno delle strutture decisionali, accanto ai vantaggi precedentemente discussi, determina certamente il rischio di **cattura**: il privato può infatti catturare l'esperto e l'operatore pubblico, ovvero convincerli ad agire in suo favore indipendentemente dal merito delle singole questioni. La cattura, che può avvenire mediante corruzione esplicita o con meccanismi di scambio più sottili, ha un'ovvia conseguenza negativa di breve periodo, che consiste nel peggiorare la qualità delle decisioni della pubblica amministrazione; ad essa si aggiunge l'effetto di lungo termine di minare la credibilità dell'istituzione. Il rischio di cattura è insito in qualsiasi struttura decisionale. Potrebbe essere mitigato da una procedura valutativa attenta e comparativa (con l'utilizzo di appropriate procedure di *benchmarking*) dell'operato delle diverse istituzioni, in grado potenzialmente anche di contribuire a migliorare, nel tempo, la qualità e il livello di competenza dei pubblici amministratori destinati all'istituzione di *governance* innovativa.

9. Il finanziamento dei progetti

Alcune delle strutture transamministrative non richiedono un ingente finanziamento specifico, al di là dei loro costi di funzionamento, in quanto hanno funzione esclusivamente regolatoria. Ad esempio, i tavoli per le decisioni di insediamento logistiche potrebbero prevedere spese prevalentemente rivolte alla remunerazione degli esperti che dovessero elaborare analisi preliminari, o successive, rispetto alle scelte. In altri casi, le strutture potrebbero decidere su opere e progetti che dovrebbero poi essere finanziati pubblicamente. In questo caso, sono potenzialmente utilizzabili diverse fonti:

- 1) Mix pubblico-privato, come accade attualmente in molti casi nel settore turistico all'interno delle *destination management organizations*.

2) Finanziamento pubblico specifico destinato a strutture e istituzioni create con leggi *ad hoc* che già ne prevedono il finanziamento.

3) Bandi europei. Tali forme potrebbero essere particolarmente rilevanti per le strutture finalizzate all'innovazione o alla sostenibilità ambientale, ad esempio i corridoi infrastrutturali ferroviari.

4) Contribuzione da parte degli enti che formano il partenariato.

Come emerso nei *workshop*, peraltro, i privati sono piuttosto restii a finanziare le strutture, a meno che, come per le scelte logistiche di insediamento, non ne vedano un vantaggio immediato.

È opportuno che le risorse che finanziano tali strutture provengano da un *pool* specifico precedentemente destinato alle strutture stesse, o, al contrario, è bene che per ciascun progetto/iniziativa intrapreso dall'organismo si trovi un finanziatore specifico? La *political economy* ci suggerisce che non esiste una risposta univoca a tale domanda. Diverse circostanze richiedono risposte diverse. In particolare:

1) Il fenomeno del *free riding* va nella direzione di avere un *pool* di risorse precedentemente destinato alla struttura. Consideriamo un esempio specifico riferito ad una *destination management organization* operativa nel settore turistico, che decide di finanziare eventi che accrescono il valore del territorio sia per i residenti che per i turisti. Qualora si dovesse ricorrere a un finanziatore specifico, i diversi comuni inseriti nell'istituzione potrebbero decidere di non partecipare al co-finanziamento dell'evento, confidando che se ne occupino gli altri comuni, la/le regioni o i finanziatori privati. In un'ottica individualista, questo potrebbe essere il ragionamento di tutti i (o di molti dei) componenti della *destination management organization*, il cui risultato sarebbe a tutti gli effetti quello di dover accantonare il progetto per la difficoltà a finanziarlo. L'impegno preliminare dei componenti dell'organismo a destinarvi una quantità di risorse che verranno poi utilizzate secondo le decisioni assunte dall'organismo stesso mitiga tali incentivi al *free riding*.

2) L'eterogeneità degli interessi fra i componenti, in particolare privati, dell'organismo va invece nella direzione di prevedere finanziatori specifici per ciascun progetto o iniziativa della struttura transamministrativa. Ad esempio, in un contesto di scelte di insediamento logistico, è opportuno che l'analisi di impatto della localizzazione di un insediamento sia a carico dell'impresa che lo propone, visto che la sua eventuale approvazione beneficerebbe principalmente tale impresa.

Idealmente, a condizione che la configurazione giuridica dell'organismo lo permetta, occorrerebbe la flessibilità di poter attingere dal *pool* di risorse in comune per i progetti di interesse generale, e dai finanziatori individuali per gli altri tipi di progetti. Quando tale doppia possibilità desse luogo a incentivi a comportamenti controproducenti dal punto di vista dell'interesse della struttura (ad esempio, producendo essa stessa fenomeni di *free riding*, con discussioni relative al fatto che i progetti siano o meno di interesse generale), occorrerà valutare, nella specifica struttura transamministrativa, se prevalga il rischio di *free riding* o al contrario l'eterogeneità fra gli interessi, e su questa base scegliere il tipo di finanziamento più appropriato.

10. Il dinamismo e il valore sperimentale dei progetti

Come evidente dalla discussione fin qui svolta, non esiste un sistema *one-size fits all*, ma sia al contrario necessario preparare **abiti “su misura”** per ciascuna di queste esperienze intergovernative. Ne deriva l'urgenza di predisporre una serie di strumenti normativi in grado di funzionare al meglio nell'ambito di ciascuna delle esperienze presentate. I progetti hanno anche un forte valore sperimentale, in diversi sensi. Primo, perché si tratta di un percorso di innovazione istituzionale. La presenza di più progetti pilota può aiutare, tramite un'analisi comparata, a individuare le soluzioni più efficaci o che meglio rispondono alle diverse esigenze a seconda delle circostanze.

La sperimentazione è una caratteristica importante dei diversi progetti, anche perché occorre muovere dall'assunto che i progetti non sono, né possono rimanere, costanti, ma la sperimentazione li farà **evolvere nel tempo**. Occorre dunque, già nella fase di progettazione, immaginare delle strutture flessibili, adattabili da una parte a nuove esigenze che possano eventualmente sopravvenire, dall'altra parte ad eventuali cambiamenti che una puntuale analisi dei dati possa rendere necessari. Si tratta dunque di inserire già dal principio della sperimentazione una modalità tale da garantire la maggiore flessibilità possibile della struttura.

Eventuali cambiamenti nella struttura della *governance* innovativa devono risultare da un'accurata analisi dei dati. È evidente che la valutazione *ex post* delle *performance*, ormai essenziale per qualsiasi amministrazione pubblica, lo sia a maggior ragione nel caso di *governance* innovativa e sperimentale. A tal proposito, occorre anche concepire, già dalla fase di avvio dei

progetti, degli strumenti di valutazione delle esperienze di *governance* innovativa, definendo gli obiettivi della struttura, le metodologie di valutazione, i dati necessari e le metriche rilevanti. Come evidenziato nel documento di scenario: “I sistemi turistici e i metodi del ‘fare turismo’”, può essere opportuno prevedere anche delle valutazioni *in itinere*, per fornire indicazioni tempestive sull’efficacia dell’azione della struttura di *governance* innovativa in relazione agli obiettivi, dando ad essa modo di correggere eventualmente la rotta. Allo stesso tempo, è utile coinvolgere direttamente le stesse strutture transamministrative nel processo di valutazione ad esse riferito. Ciò per almeno due ordini di ragioni: intanto per renderle partecipi del processo di apprendimento e di creazione della “cultura della valutazione”; inoltre, perché il chiarimento degli obiettivi e dei processi di valutazione potrebbe contribuire all’efficacia dell’azione della struttura stessa. Ovviamente, per garantire l’imparzialità e l’efficacia del processo, occorre affiancare al valutato dei valutatori terzi.

Una delle metriche che occorrerà utilizzare in fase di valutazione riguarda l’arricchimento di competenze della pubblica amministrazione e anche dei privati che partecipano ai partenariati. I progetti hanno infatti anche l’obiettivo di portare a discutere e a decidere persone competenti, in quanto strutture di governo “tematiche”, al cui interno è dunque più facile individuare chi ha competenze specifiche sul tema. È verosimile che persone più competenti giungano anche a decisioni più innovative, che poi possono essere applicate ed estese anche ad altri ambiti e utilizzate anche da forme di *governance* più tradizionali.

In quest’ottica, il Paese può e deve accreditarsi come portatore di *best practices* sperimentali a livello europeo.

Infine, come ovvio, è opportuno che i dati utilizzati nelle valutazioni, così come, per quanto possibile, ogni dato e ogni informazione emersa nei partenariati, sia reso disponibile in forma aperta e accessibile anche all’esterno.

11. Sintesi e raccomandazioni di policy

L’ultimo paragrafo sintetizza schematicamente i risultati e le raccomandazioni di *policy* contenute nello scritto.

I sistemi attuali di *governance* soffrono di tre criticità principali: la mancanza di una visione di insieme, la scarsa competenza di alcuni decisori politici e la limitata disponibilità di dati e di

informazioni per chi assume le decisioni. La mancanza di visione di insieme è il frutto dell'inefficiente allocazione del potere amministrativo. Essa dipende:

a) dalla *governance* multi-livello, spesso inefficiente;

b) dal disaccoppiamento fra la dimensione territoriale e quella legislativo-amministrativa;

c) dalla sproporzione fra l'ambito geografico ristretto che decide (ad esempio il Comune) e gli effetti, di portata geografica molto più ampia, della decisione, che portano spesso all'insorgere della sindrome *nimby*.

d) dalla mancanza di integrazione fra politiche (ad esempio, la ricettività e la mobilità) appartenenti ad ambiti diversi, ma complementari (nell'esempio, per determinare la politica turistica).

La mancanza di competenze da parte della pubblica amministrazione ha diverse cause, ma dipende anche dal fatto che spesso l'amministrazione non valorizza le competenze degli operatori privati e degli esperti, e non riesce a farsele trasferire. Per ragioni in parte sovrapponibili, l'amministrazione deve fare i conti anche con una cronica mancanza di dati e di informazioni.

Il *policymaker* che concepisce i nuovi modelli di *governance* dovrebbe riunire rappresentanti delle entità amministrative interessate, operatori privati ed esperti, con l'obiettivo generale di coordinare e integrare le politiche realizzate da diverse pubbliche amministrazioni, allo stesso tempo favorendo il flusso di dati e informazioni verso la pubblica amministrazione, accrescendone la competenza. Allo stesso tempo, la compresenza di pubblico e privato crea un *common ground* che facilita l'interazione fra le due tipologie di soggetti.

Il principale ostacolo alla creazione di queste nuove forme di *governance* è rappresentato dal conservatorismo della pubblica amministrazione rispetto al preesistente assetto frammentato, e dalle rendite di posizione che verrebbero perse. Può essere superato inserendo nelle nuove entità, che devono essere leggere per evitare inutili appesantimenti burocratici, alcuni rappresentanti delle entità pre-esistenti, che in questo modo non verrebbero sostituiti e garantirebbero anche che le competenze acquisite non si disperdano. Un ulteriore ostacolo è rappresentato dalla diffidenza reciproca fra settore pubblico e settore privato: esso è superabile con una gradualità di approccio e, dove possibile, facendo leva su esperienze di collaborazione pregresse.

Il buon funzionamento delle nuove istituzioni non può prescindere dalla loro credibilità. Essa dipende in modo cruciale dal criterio di selezione dei membri, che, almeno per quanto riguarda la componente pubblica, non dovrebbero essere votati dagli elettori, ma piuttosto distaccati dalle

amministrazioni originarie di competenza secondo criteri di merito e di trasparenza. Occorre poi stabilire criteri chiari anche per la partecipazione dei privati, peraltro aggiornabili qualora l'analisi *ex post* della *performance* dell'istituzione lo suggerisse. Per aumentare l'interesse degli operatori privati a partecipare a queste istituzioni, occorre immaginare un sistema di incentivi, includendo il peso dei voti, adeguato.

Il finanziamento dei progetti può avvenire alternativamente attingendo a un pool di risorse in precedenza destinate alla struttura, oppure progetto per progetto: il primo caso è consigliabile in presenza di forti rischi di *free riding*, il secondo in presenza di forte eterogeneità di interessi e obiettivi fra i componenti del partenariato.

Infine, non esistono modelli astratti di governance innovativa, ma si tratta di abiti su misura. Anche in considerazione del forte valore sperimentale dell'iniziativa, è necessaria una valutazione continua *ex post* delle *performance* di tali strutture, per apportare in corsa i cambiamenti ove necessario.

Bibliografia

Christopher Berry, *Imperfect Union: Representation and Taxation in Multilevel Governments* (Cambridge, England: Cambridge University Press 2009).

Marcelin Joanis, “Shared accountability and partial decentralization in local public good provision”, *Journal of Development Economics*, Volume 107, 2014, Pages 28-37.

Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism* (New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich, 1972)

Pranab Bardhan, Dilip Mookherjee (Eds.), *Decentralization and Local Governance in Developing Countries*, (Cambridge, United States: MIT Press 2006)