

Public

Management

STUDI E PROPOSTE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



SPECIAL FOCUS:

**Innovazione sociale e tecnologica
e modernizzazione nella PA**

Rivista edita da Studiare Sviluppo S.r.l.



Registrata presso il Tribunale di Roma

n. 111/2017 e n.112/2017

ISSN 2533-2627 (print) ISSN 2610-8763 (online)

Direttore responsabile: **Giuliano Bianchi di Castelbianco**

Segreteria di redazione e comunicazione: **Fiorenza Massimi, Erika Munno**

Direzione e redazione: **Studiare Sviluppo S.r.l.**

Via Flaminia, 888 – 00191 Roma

Tel.: +39 06 332264.01 / +39 06 69921659

Fax: +39 06 69922173

email: redazione@rivistaitalianadipublicmanagement.it

Periodicità: semestrale

Pubblicata sul sito: **www.rivistaitalianadipublicmanagement.it**

Modalità di raccolta degli articoli: *call for papers*

Tipo di selezione e valutazione degli articoli: Comitato Tecnico Scientifico

Immagine di copertina a cura di: MediaTools S.r.l.

Stampa: Ediguida S.r.l – Cava de' Tirreni (SA)

Volume 2 – Numero 1 | Gennaio 2019

Disclaimer e copyright:

*Testi, foto e articoli pubblicati in questa rivista e al sito
www.rivistaitalianadipublicmanagement.it
sono protetti da diritti d'autore.*

*Ne è vietata la riproduzione, anche parziale ed in qualunque forma,
senza il consenso della Redazione e dell'Autore.*

*Eventuali concessioni vanno richieste al seguente indirizzo
di posta elettronica: redazione@rivistaitalianadipublicmanagement.it*

Finito di stampare nel mese di gennaio 2019

Argomenti

Volume 2 – Numero 1 | Gennaio 2019

9 Editoriale

Management pubblico e innovazione tecnologica e sociale

Luigi Fiorentino ed Elisa Pintus

Special Focus

Innovazione sociale e tecnologica e modernizzazione nella PA

19 Il civic crowdfunding e il futuro della pubblica amministrazione

*Simone Amato Cameli,
Università Ca' Foscari*

46 Sostenibilità istituzionale ed eguaglianza nelle nuove politiche industriali: schema interpretativo e di valutazione delle policy

*Gaetano Fausto Esposito,
Universitas Mercatorum*

68 La “lentissima fondazione” delle Autorità metropolitane

*Giovanni Vetrillo,
Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Dialoghi

97 La distinzione tra politica e amministrazione nella struttura e nell'organizzazione della P.A.

*Melissa Ridolfi,
Università degli Studi di Roma Tre*

121 The Effect of Migration Policies on Immigration Flows. The Cases of France, Germany, Hungary, and Italy

*Elisa Cardillo,
Vincitrice del bando di concorso finanziato dall'associazione alumni LUISS School of Government*

147 La politica di coesione: l'esperienza italiana

*Pietro Agrello,
Vincitore del bando di concorso finanziato dall'associazione alumni LUISS School of Government*

Close Up

169 Politica industriale: i poli di innovazione nuovo strumento di policy

*Monica Dell'Atti,
Ministero dell'Interno*

**191 Call for papers Special Focus
Luglio 2019**

**192 Anticipazione Call for papers Special Focus
Gennaio 2020**

Team Editoriale

Coordinamento scientifico e editoriale

Luigi Fiorentino

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Elisa Pintus

Università della Valle d'Aosta

Comitato Tecnico Scientifico

Giovanni Azzone

Politecnico di Milano

Giulio Napolitano

Università degli Studi di Roma Tre

Stefano Battini

Università degli Studi della Toscana

Luigi Nicolais

Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Patrizio Bianchi

Università degli Studi di Ferrara

Angelo Maria Petroni

Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Elio Borgonovi

Università Bocconi

Matteo Piantedosi

Ministero dell'Interno

Marco Buti

Commissione Europea

Andrea Piccaluga

Scuola Superiore Sant'Anna

Domenico Carrieri

Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Giuseppe Pisauro

Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Maria Chiara Carrozza

Scuola Superiore Sant'Anna

Francesco Profumo

Politecnico di Torino

Gilberto Corbellini

Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)

Gianfranco Rebora

Università Carlo Cattaneo – LIUC

Alberto Felice De Toni

Università degli Studi di Udine

Andrea Simoncini

Università di Firenze

Luca Di Donna

Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Giovanni Valotti

Università Bocconi

Marco Magnani

*Harvard Kennedy School of Government
e Università LUISS Guido Carli*

Roberto Viola

Commissione Europea

Bernardo Giorgio Mattarella

Università LUISS Guido Carli

Luciano Violante

Italia Decide

Comitato degli Esperti

Roberta Angelini

Autorità garante della concorrenza e del mercato

Attilio Auricchio

Comune di Napoli

Candeloro Bellantoni

Università di Catania

Michele Bertola

Comune di Bergamo

Mauro Bonaretti

Corte dei Conti

Sabrina Bono

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Roberto Botta

Comune di Roma

Francesca Gagliarducci

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Renato Loiero

Senato della Repubblica

Fulvio Moirano

Azienda Tutela Salute Sardegna

Pia Marconi

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Veronica Nicotra

Associazione dei Comuni Italiani

Michele Petrelli

Regione Piemonte

Elena Rebora

Azienda USL di Modena

Raffaele Tangorra

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Alessandro Tonetti

Cassa Depositi e Prestiti

Comitato Editoriale

Michela Arnaboldi

Politecnico di Milano

Alessandra De Marco

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Marcella Gargano

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Alberto Di Minin

Scuola Superiore Sant'Anna

Silvia Ivaldi

Università Cattolica del Sacro Cuore

Elena Zuffada

Università Cattolica del Sacro Cuore

Editoriale

Luigi Fiorentino ed Elisa Pintus***

Management pubblico e innovazione tecnologica e sociale

L'innovazione in senso generale non è certamente tema nuovo fra gli studiosi. Anche applicata alle istituzioni pubbliche è argomento su cui si dibatte da tempo.

Le prime riflessioni strutturate sull'innovazione, nel management, risalgono alla fine degli anni Settanta (Mohr 1969).

Gli ultimi dieci anni dello scorso millennio hanno visto lo sviluppo crescente di attenzione verso l'innovazione, in special modo quella tecnologica, come ambito di ricerca privilegiato. Tuttavia, è dall'inizio del nuovo millennio che si apre uno scenario di riflessione sistematica anche nelle amministrazioni pubbliche (Osborne and Brown 2013; Walker 2014).

* Presidenza del Consiglio dei Ministri

** Università della Valle d'Aosta

La relazione fra innovazione sociale e innovazione tecnologica appare come elemento prodromico a ciò con cui bisognerà “fare i conti” entro tempi brevissimi.

Se un primo assunto porta a ritenere “urgente” la capacità di gestire l’innovazione, per offrire uno sguardo attento all’evoluzione delle istituzioni pubbliche può essere utile generare una riflessione a partire proprio da cosa si intende per innovazione. Una prima questione a supporto delle riflessioni concerne, quindi, la definizione di innovazione.

Nell’impresa la definizione di innovazione coinvolge l’implementazione o il notevole miglioramento di nuovo prodotto, bene o servizio, di un nuovo processo, di un nuovo sistema di organizzazione interna, del lavoro delle relazioni con l’esterno, di un nuovo metodo di marketing (OECD e Eurostat 2005). Attività innovative possono essere intercettate per opera di molteplici tipologie di approcci che variano dallo sviluppo di un nuovo bene o servizio al processo di miglioramento di un prodotto o di un processo (OECD 2015). Così come il cambiamento può essere captato in virtù di una profonda e visibile modificazione dello stato dell’arte o di piccoli mutamenti incrementali che determinano, nel loro complesso, una trasformazione manifesta rispetto allo stato precedente delle cose che enfatizza una prospettiva che pone al centro l’impresa e il suo ambiente interno.

Naturalmente le innovazioni dovrebbero non solo essere analizzate per il grado

di mutamento che si apporta all’interno dell’azienda ma dovrebbero coinvolgere anche l’ambiente esterno, il sistema di relazione fra azienda ed ambiente, le interrelazioni che l’impresa costruisce o che sono necessarie per la sua stessa sopravvivenza.

Nelle istituzioni pubbliche l’ambito definitorio comprende l’implementazione, o il significativo miglioramento apprezzabile, di beni, di servizi o di processi. Tuttavia, per la natura istituzionale delle amministrazioni pubbliche, per le caratteristiche intrinseche, per la complessità dell’ambiente interno od esterno ad esse si richiedono ambiti di tensione molto più ampi e responsabili verso la capacità di mettere in relazione gli effetti, anche nel lungo periodo, che possano derivare dall’innovazione di politiche, di processo, di servizio pubblico finale.

Un altro aspetto importante concerne la capacità di misurare il grado di trasformazione insito nel cambiamento. Come anticipato, innovare significa introdurre azione dinamica costituita, spesso, da scatti e rallentamenti.

L’innovazione è un progresso, un avanzamento, un procedere che richiede tecniche, strumenti e valori per la misurazione non agevoli, dove la terzietà della misurazione è la variabile critica necessaria sia per determinare meccanismi allocativi a supporto dei processi d’innovazione sia per comprendere valore e impatto dell’innovazione stessa.

Dunque, latu sensu, nelle istituzioni pub-

bliche variabile critica diventa, a partire dal processo dinamico sotteso a tutto ciò che è innovazione, la capacità di valutare l'apporto del progresso tecnologico e sociale in termini di contributo, chi è l'attore che paga, chi analizza costi e benefici di uso, chi determina meccanismi di governo e patrimonializzazione

Ruolo cruciale nell'innovazione nelle istituzioni pubbliche gioca oggi tutto il campo di analisi intorno all'intelligenza artificiale (IA), si tratta di una disciplina che analizza, studi e tecniche, se sia possibile, e con quali modalità, configurare i processi mentali, anche quelli ad alto tasso di complessità, per merito delle tecnologie più avanzate a partire dal computer.

Una tale ricerca si dipana grazie a due percorsi che si possono definire complementari.

In primo luogo, l'IA studia meccanismi per far sì che il funzionamento dei computer sia il più vicino possibile alle potenzialità dell'intelligenza umana, in secondo luogo utilizza processi di simulazione informatica al fine di dimostrare ipotesi sulle modalità di determinazione delle decisioni impiegate dalla mente umana.

L'impatto sull'innovazione tecnologica e sociale dell'intelligenza artificiale in potenza non è ancora compiutamente immaginabile in termini temporali e spaziali. Certo il governo di tale impatto non può non essere gestito dalle istituzioni pubbli-

che soprattutto in settori in cui il bisogno di servizi pubblici finali è primario. Certo tale impatto non può essere lasciato all'agire dei soli attori economici. Certo non può essere abbandonato ai meccanismi del mondo virtuale e alle loro degenerazioni, si pensi al fenomeno delle post verità e al controllo della rete. Anche perché l'innovazione investe, o dovrebbe investire, nelle istituzioni pubbliche, assetti istituzionali, modelli organizzativi e gestionali, ruoli degli attori politici e manageriali, competenze, ridefinizione di output e outcome.

Se public management, anche per quanto concerne innovazione sociale e tecnologica, non può che essere capacità predittiva, anticipazione, governo strategico delle decisioni è fondamentale tenere conto del fatto che l'innovazione oggi si pone in un contesto ad alta incertezza ambientale. Un sistema di conoscenze che non è lineare ma che appare, al contrario, frammentato e, molto spesso, non coerente ai bisogni emergenti richiede alle istituzioni pubbliche la capacità di definire relazioni con i portatori d'interesse, specificatamente i portatori d'interesse esterni.

La capacità di costruire una fitta rete di relazioni con i portatori d'interesse esterni crea le condizioni di sviluppo del paradigma dell'open innovation (Bogers et al 2018), cioè di un contesto in cui la permeabilità dei confini istituzionali, gestionali ed organizzativi favorisce relazioni multiple con i portatori d'interesse e con le reti interistituzionali al fine di generare valore sociale dall'innovazione stessa.

L'innovazione aumenta tanto maggiore è la relazione fra portatori d'interesse e le istituzioni pubbliche poiché essa diventa motore nel generare idee e supporta lo sviluppo di conoscenza in una modalità che fortifica la relazione fra ambiente interno ed esterno alle istituzioni pubbliche stesse. Attraverso tale modello paradigmatico è possibile allargare i confini delle aziende pubbliche, si incentiva la collaborazione, si sviluppa il coinvolgimento dei portatori d'interesse con lo scopo fondamentale dell'inclusione di tutti gli attori politici, organizzativi e sociali che dovrebbe essere elemento finalistico al quale tendere nelle politiche pubbliche.

Il primo numero del secondo volume di RIPM - Rivista Italiana di Public Management - Studi e Proposte per Innovare la Pubblica Amministrazione ospita approfondimenti teorici e di ricerca, analisi fattuali, riflessioni e studi puntuali su un tema di grande rilevanza per le amministrazioni pubbliche: "Innovazione sociale e tecnologica e modernizzazione nella PA".

Infatti, le sfide attuali e future che le istituzioni pubbliche sono chiamate a gestire, in termini di politiche, programmi, piani e progetti, si originano in ampia parte in virtù della capacità di saper governare i processi legati all'innovazione tecnologica e sociale: utilizzare internet e i social network, per esempio, richiede certamente la necessità di reinterpretare i modelli organizzativi e gestionali nelle istituzioni pubbliche, per riflettere su meccanismi interni alla PA, investendo la capacità di offrire servizi in grado di soddisfare i bisogni degli utenti e

dei cittadini, ma richiede anche la capacità di progettare funzioni e attività prima neanche esistenti, immaginando risposte nuove ai bisogni sociali emergenti, si pensi all'accesso ai dati e alla documentazione amministrativa, alla tutela della privacy o alla comunicazione disintermediata PA - cittadino, come quella che si determina ormai quotidianamente online.

Il tema dello Special focus consente di intraprendere e promuovere un dibattito fattivo. Esso, naturalmente, non si esaurisce con questo numero ma può diventare un modo di riflettere, anche nella sezione dialoghi, e dovrà dipanarsi a partire dalla capacità delle istituzioni pubbliche di fare innovazione – cambiare, promuovere, ri-acquistare efficienza, mutare lo stato delle cose – sociale e tecnologica. Sono innovazione sociale e tecnologica due variabili indissolubilmente legate? È possibile innovare socialmente, si pensi a criteri differenti di creazione delle relazioni nel mercato del lavoro della PA, senza avere una simultanea azione di cambiamento circa l'innovazione tecnologica. Sono innovazione sociale e tecnologica elementi "divisivi" sotto il profilo antropologico e sociologico? Possono, cioè, creare o alimentare gap generazionali, di formazione manageriale, di tecnicità necessarie? È possibile pensare ad un futuro sostenibile in virtù di una maggiore consapevolezza degli apporti di innovazione sociale e tecnologica. Si può creare una agenda politica più vicina ai bisogni dei cittadini e più in sintonia con l'azione di governo delle risorse economiche con l'innovazione sociale e tecnologica? È importante comprendere quali siano le opzioni di scenario

ma anche quale sia la determinazione di strumenti giuridici, gestionali e organizzativi atti a governare questa nuova sfida delle istituzioni pubbliche. Quale potrà essere il ruolo dei differenti attori - decisori politici, portatori d'interesse, cittadini, imprese e, naturalmente, manager pubblici - a condurre le nuove azioni in tal senso.

La creatività, accoglimento delle differenze, non dovrebbe venir meno con l'innovazione, semmai dovrebbe trovare, in seno alle istituzioni, uno spazio più consistente in virtù del superamento delle tradizionali barriere della produttività e della formalizzazione di processi e prodotti tipica del secolo scorso.

Proprio la centralità del tema ha mosso il team editoriale di RIPM a ideare e promuovere lo Special Focus che è stato affrontato nel presente numero. La risposta degli autori allo stimolo di riflessione e ricerca è stata varia e plurale, come nello spirito della rivista, riuscendo a cogliere differenti ed eterogenei aspetti e nuance interpretative del tema generale dello Special Focus, anche analizzando modelli paradigmatici e casi empirici. È questo, ad esempio, il caso del paper intitolato "Il civic crowdfunding e il futuro della pubblica amministrazione". L'autore, infatti, analizza le nuove forme di interazione tra cittadini e settore pubblico, partendo proprio da un modello sperimentale e da qualche tempo in espansione: il civic crowdfunding, un mezzo di finanziamento per opere e servizi pubblici. Si tratta di uno strumento che coglie il tema della modernizzazione da più punti di vista: quello finanziario e

quello economico, trattandosi di un modello di finanziamento di progetti, anche ad alto impatto, che sempre più attecchisce e si diffonde in tutto il mondo; quello sociale, perché questo strumento è in grado di dare nuova forza alle energie latenti nella società, attivando "una funzione autopoietica all'interno delle comunità"; quello istituzionale, poiché stimola il ripensamento in atto del modello relazionale tra società civile, singoli cittadini, settore privato e settore pubblico.

Uno degli strumenti attraverso cui si sta rinnovando, nel metodo e nella forma, ma anche nella sostanza, il rapporto tra amministrazione pubblica e società è rappresentato dalle politiche pubbliche.

Il tema delle policy innovative, con particolare riferimento a quelle industriali, viene affrontato nel paper "Sostenibilità istituzionale ed eguaglianza nelle nuove politiche industriali: spunti per uno schema interpretativo e di valutazione delle policy", che offre uno schema di valutazione delle politiche industriali alla luce dell'elaborazione del concetto di sostenibilità istituzionale, definito anche dall'obiettivo di eguaglianza per i destinatari a cui tali politiche pubbliche tendono.

Da un altro punto di vista, cioè quello dell'analisi di un'esperienza concreta, nel contributo "Politica industriale: i poli di innovazione nuovo strumento di policy", si coglie la portata ri-innovatrice delle politiche pubbliche sia nell'approccio, cioè quello del policy implementation, utile a

indagare l'iter di un processo di policy al fine di identificarne i fattori chiave e gli elementi distorsivi, sia nel contenuto, poiché i poli di innovazione, cioè l'oggetto specifico analizzato nel testo, hanno rappresentato una nuova risposta a necessità emergenti dell'economia e della società.

Il contributo è stato inserito nella sezione Close-up della Rivista, che rappresenta lo snodo da cui passano idee, proposte e temi, per sviluppare sinergie di ricerca e progettuali. L'analisi, infatti, è stata condotta con uno sguardo concreto sulla realtà, presentando un caso di studio, individuato nello scenario italiano, ovvero quello dei poli di innovazione della Regione Piemonte, che hanno rappresentato un punto di osservazione privilegiato su punti di forza e debolezza del modello.

Guardando ai territori e alle città, che si caratterizzano sempre più per essere laboratori a cielo aperto di modelli e sperimentazioni innovative, emerge chiaramente la necessità di indagare sulla loro evoluzione, anche da un punto di vista organizzativo e degli assetti istituzionali. Negli ultimi anni, infatti, si è molto parlato di riforme di enti locali e territoriali.

Il dibattito scaturito da tali riforme ha mosso il legislatore ad attivarsi in una serie di interventi di innovazione riformatrice. Tali interventi vengono ripercorsi e analizzati nell'articolo "La lentissima fondazione delle Autorità metropolitane". L'autore, pur focalizzandosi sulle autorità metropolitane, offre un'analisi,

anche comparata con altri paesi europei, dei processi di innovazione del governo urbano. In particolare, focalizzandosi sulle politiche di sviluppo cosiddette "place based".

Nel solco della narrazione delle trasformazioni istituzionali e dell'organizzazione pubblica si pone anche il paper "La distinzione tra politica e amministrazione nella struttura e nell'organizzazione della P.A".

L'autrice, in questo contributo, descrive e analizza il principio di distinzione tra politica e amministrazione, sia dal punto di vista storico-normativo, sia da quello strutturale ed organizzativo-manageriale, osservando e modellizzando il rapporto tra l'organo di governo e l'organo amministrativo, nei diversi equilibri che si sono delineati nell'amministrazione pubblica italiana.

Infine, sono stati analizzati due temi molto attuali nel dibattito pubblico: da un lato, le politiche migratorie e, dall'altro, la politica europea di coesione. Si tratta dei paper: "The effect of migration policies on immigration flows. The cases of France, Germany, Hungary, and Italy" e "La politica di coesione: l'esperienza italiana".

Il primo contributo è volto a indagare l'efficacia e gli effetti delle politiche migratorie adottate dai paesi che in Europa accolgono i migranti, per rispondere alla domanda

di ricerca, l'autrice ha condotto un'analisi quantitativa basata sui dati riguardanti la migrazione internazionale nel periodo tra il 2011 e il 2018 e analizzando quattro casi di studio all'interno dell'UE, cioè Francia, Germania, Ungheria e Italia.

Il secondo testo analizza le politiche di coesione, con particolare riferimento all'attuazione di questo strumento in Italia, in considerazione delle forti disparità economiche e sociali esistenti tra il nord e il sud del Paese; gli aspetti presi in esame, in particolare, riguardano le criticità dell'attività di valutazione, la mancata addizionalità delle risorse e i tempi di realizzazione delle opere pubbliche.

Infine, anche alla luce delle anticipazioni sui contributi accolti, un monito che assume valore di auspicio. Seppure si può immaginare un "campo neutro" delle politiche pubbliche legate all'innovazione. Per esempio, come intercettata sopra l'IA è disciplina che analizza se sia possibile e con quali modalità configurare i processi mentali - anche quelli ad alto tasso di complessità - in virtù delle tecnologie più avanzate a partire dal computer, la capacità di governare l'innovazione tecnologica e sociale è intrinsecamente connessa. Non può esservi innovazione tecnologica senza quella sociale e viceversa. Istituzioni pubbliche che non sappiano governare all'unisono questi due aspetti saranno fallaci. Il rischio di accelerazioni sull'innovazione tecnologica nella produzione di beni e servizi pubblici è alto e altrettanto alto è il rischio di un uso non corretto che può generare divisione sociale se non

si costruiscono adeguate politiche pubbliche a supporto.

Istituzioni pubbliche che non incorniceranno con valori etici non negoziabili, e di tensione verso l'interesse generale della società, saranno particolarmente vulnerabili e non avranno quello sguardo predittivo che deve distinguere il loro agire.

Riferimenti bibliografici

- Bogers, M., Chesbrough, H., & Moedas, C. (2018), Open innovation: Research, practices, and policies, *California Management Review*, 60(2): 133-144.
- Jones, T M., Jeffrey S. Harrison & Felps, M. (2018), How Applying Instrumental Stakeholder Theory Can Provide Sustainable Competitive Advantage, *Academy of Management Review* 43, n. 3.
- Mohr, L. (1969), Determinants of Innovation in Organizations, *American Political Science Review*, 63(1), 111-126.
- OECD (2015), *The Innovation Imperative: Contributing to Productivity, Growth and Well-Being*, OECD Publishing, Paris.
- OECD and Eurostat (2005), *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, 3rd Edition, *The Measurement of Scientific and Technological Activities*, OECD , Publishing, Paris.
- Osborne, S.P. and L. Brown (eds), (2013), *Handbook of Innovation in Public Services*, Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Walker, R.M (2014), Internal and External Antecedents of Process Innovation: A Review and Extension, *Public Management Review*, 16, 1, 21-44.

Special Focus

**Innovazione sociale e tecnologica
e modernizzazione nella PA**

Il civic crowdfunding e il futuro della pubblica amministrazione

Simone Amato Cameli*

Abstract

Internet rende oggi possibili forme del tutto nuove di interazione tra cittadinanza e settore pubblico. Il civic crowdfunding ne costituisce uno degli esempi più importanti e interessanti. L'utilizzo del crowdfunding come mezzo di finanziamento per opere e servizi pubblici è un fenomeno in larga diffusione, attraverso il quale un vasto numero di individui è in grado di catalizzare una capacità finanziaria che normalmente esiste in uno stato "disperso" per indirizzarla verso beni e servizi pubblicamente fruibili. Il cambio di paradigma è evidente: se il tradizionale modello di realizzazione di beni pubblici si sostanzia fundamentalmente in un intervento "dall'esterno", cioè esogeno al sistema socioeconomico di riferimento, il civic crowdfunding è in grado di attivare una funzione autopoietica all'interno delle comunità, raccogliendo risorse e capacità che esistono già all'interno delle stesse, risultando quindi in un inedito paradigma di intervento pubblico endogeno al sistema socioeconomico stesso. Il presente articolo indaga il rapporto tra civic crowdfunding e pubblica amministrazione, esplorando le potenzialità di tale strumento nell'ottica dell'innovazione della pubblica amministrazione all'interno di un modello relazionale nuovo tra cittadinanza, settore privato e settore pubblico.

Keywords: *civic crowdfunding, complexity theory, systems thinking*

* Università Ca' Foscari

Introduzione

La Sagrada Familia è senza dubbio l'elemento più caratteristico dello skyline della città di Barcellona. La sua costruzione, iniziata nel 1882, procede pressoché ininterrottamente da oltre un secolo, dando gradualmente corpo al grandioso sogno del suo geniale architetto, Antoni Gaudí. Una volta completata, secondo le ultime stime nel 2026, sarà una delle più grandi chiese di tutta la cristianità, nonché la più alta in assoluto. Basta poco per capire che si tratta di un'impresa di proporzioni epiche. Tuttavia, c'è un particolare che rende quest'opera estremamente interessante anche per chi si occupa di management pubblico: la costruzione della Sagrada Familia, infatti, è interamente finanziata da donazioni di privati, principalmente di modesta entità. Lo stesso biglietto d'ingresso è in realtà un certificato che attesta di aver contribuito in misura pari al costo del biglietto al prosieguo dei lavori di costruzione. In altre parole, la Sagrada Familia è un esempio ante litteram di quello che oggi è noto come civic crowdfunding.

In prima battuta, il civic crowdfunding può essere definito come una modalità innovativa di finanziamento per le opere di pubblica utilità, i cui costi di realizzazione sono sostenuti da una pluralità di soggetti, sia pubblici che privati, spesso semplici individui (Davies, 2015). Come spesso accade, dietro al neologismo anglosassone si cela una pratica di cui non mancano gli esempi storici: il sopra citato caso della Sagrada Familia è in tal senso alquanto eloquente, ma la splendida basilica minore di Barcellona non è sola. Dall'altro lato dell'Atlantico, un monumento altrettanto famoso e imponente deve molto al civic crowdfunding: anche i lavori per il completamento del piedistallo della Statua della Libertà di New York, infatti, sono stati finanziati tramite una campagna di civic crowdfunding lanciata da Joseph Pulitzer sulle pagine del New York World, giornale di sua proprietà. I newyorkesi risposero con entusiasmo all'appello di Pulitzer, il quale riuscì a raccogliere oltre 100.000 dollari che permisero di terminare la costruzione del piedistallo monumentale (Freedman e Nutting, 2015). Torniamo in Europa, ma spostiamo molto indietro l'orizzonte temporale, fino ad arrivare al Basso Medioevo. Dietro la magnifica fioritura di cattedrali gotiche che in quel periodo interessava la Francia c'era una forma di civic crowdfunding, dal momento che la loro costruzione veniva finanziata principalmente attraverso libere donazioni. Come ricorda Marcel Aubert (2016): *«E' con gli oboli delle vecchiette che è stata costruita gran parte della cattedrale di Parigi»*. Il Medioevo, periodo assai fecondo dal punto di vista dell'inventiva finanziaria, sembra aver anticipato anche lo stesso civic crowdfunding.

Il finanziamento collettivo di opere pubbliche non è dunque qualcosa di nuovo. Ciò che è realmente rivoluzionario, invece, è la sua combinazione con le tecnologie informatiche di oggi. La nascita di una rete globale in grado di interconnettere milioni di individui in tutto il mondo è indubbiamente uno dei fenomeni più importanti della storia moderna: per la prima volta nella sua storia, l'intera società umana ha la possibilità di essere interconnessa, con tutte le opportunità e le minacce che ne derivano. Il civic

crowdfunding è esso stesso un prodotto di questa interconnessione: esso trae la sua forza dalla rete e dalla rete è reso possibile.

Tuttavia, sarebbe quantomeno riduttivo considerare il civic crowdfunding come una semplice “versione 4.0” di pratiche di finanziamento collettivo già note, come quelle sopra brevemente ricordate. Esso, chiaramente, s’innesta su tali esperienze e ne costituisce, potremmo dire, una fase matura. Ad ogni modo, per cogliere appieno il significato dell’emergenza di questo fenomeno, occorre guardare al disegno più grande. Il civic crowdfunding, infatti, è la manifestazione concreta di un movimento in atto molto più ampio, un vero e proprio cambio di paradigma che sta gradualmente portando all’emergenza di un vero e proprio nuovo modello sociale, economico e politico (Bannerman, 2013). Il fondamento di questo nuovo paradigma è proprio la Rete, che rende possibile forme del tutto nuove di imprenditorialità, di organizzazione aziendale, di finanza e finanche di democrazia. Il riconoscimento dell’interconnettività digitale come caratteristica strutturale della nostra società rende necessario adattare schemi di analisi teorica che sono stati partoriti in altri contesti e, come tali, potrebbero non essere capaci di spiegare le peculiarità della società contemporanea. Il crowdfunding, ad esempio, è un fenomeno che come si vedrà pone delle notevoli difficoltà interpretative, sia dal punto di vista legale che manageriale (Davies, 2015). Di più, vale la pena di anticipare qui un punto che verrà ripreso in seguito, ossia il fatto che l’analisi del fenomeno del crowdfunding ha portato alcuni studiosi a mettere in discussione uno dei concetti fondanti della teoria del management, ossia la nozione stessa di “organizzazione” (Nielsen, 2018). Basta questo a rendersi conto di come le nuove forme di aggregazione socioeconomica rese possibili dalla rete informatica che sottostà a questa interconnessione virtuale tra persone costituiscano un vero e proprio “Nuovo Mondo”, una terra vergine, potremmo dire, immensamente ricca di opportunità e ancora largamente inesplorata, sia dal punto di vista prettamente accademico che da quello più pratico delle applicazioni concrete.

Il fine principale del presente articolo è portare il civic crowdfunding all’attenzione del pubblico italiano di esperti di management pubblico, esponendo quindi le linee generali del concetto di crowdfunding e i suoi punti di forza, esaminando alcuni esempi concreti della sua applicazione in Italia, discutendo il suo possibile ruolo in seno alla pubblica amministrazione e contestualizzandolo infine all’interno di un più ampio quadro teorico d’insieme. Si analizzeranno le potenzialità e i limiti di tale strumento, nonché le sue importanti implicazioni nell’innovazione del paradigma relazionale tra settore pubblico e cittadino. L’approccio utilizzato sarà il più possibile multidisciplinare e olistico, con l’obiettivo di fornire un punto di vista innovativo che possa rappresentare un contributo al dialogo sull’innovazione della pubblica amministrazione, in linea con lo spirito della Rivista.

1. L'unione fa la forza

Il civic crowdfunding è, di fatto, una forma di crowdfunding specificatamente finalizzata a finanziare opere pubbliche. Per comprendere appieno tale fenomeno, dunque, occorre prima definire i tratti fondamentali del crowdfunding. Come è facile immaginare, dal momento che si tratta di un fenomeno estremamente recente, la letteratura scientifica in merito è ancora alquanto lacunosa. Tuttavia, non mancano interessanti spunti di analisi, e la ricerca in tal senso si sta sviluppando in maniera assai promettente (Stiver *et al.*, 2014). Ovviamente, una trattazione approfondita dell'intero fenomeno va al di là degli obiettivi del presente articolo: ci si limiterà quindi a fornire solo quelle linee guida fondamentali per muoversi agilmente nella terminologia e nei meccanismi del civic crowdfunding.

La definizione più accettata è quella riportata nel *Framework for European Crowdfunding*: «*Crowdfunding can be defined as a collective effort of many individuals who network and pool their resources to support efforts initiated by other people or organizations. This is usually done via or with the help of the Internet. Individual projects and businesses are financed with small contributions from a large number of individuals, allowing innovators, entrepreneurs and business owners to utilise their social networks to raise capital*» (De Buysere *et al.*, 2012). Nielsen (2018) identifica i tre elementi fondamentali del crowdfunding: gli iniziatori della campagna, ossia coloro che chiedono di essere finanziati (nel lessico anglosassone noti come “campaign founders” o anche semplicemente “founders”), i finanziatori (“crowdfunders” o “funders”, una scelta terminologica alquanto infelice dal momento che può creare confusione con il termine utilizzato per gli iniziatori della campagna), e la piattaforma informatica. Usando una metafora biologica, potremmo dire che la piattaforma informatica agisce come un enzima, favorendo l'incontro tra gli altri due attori. In questo modo, la piattaforma è in grado di catalizzare una reazione mutuamente benefica: gli iniziatori della campagna raccolgono i fondi per realizzare la loro idea e, allo stesso tempo, i finanziatori sono appagati dal sostegno dato a una causa in cui si riconoscono, oppure, come vedremo, da altre forme di ritorno materiale.

All'atto pratico, una campagna di crowdfunding, molto banalmente, funziona in questo modo: gli iniziatori della campagna lanciano quella che nel lessico anglosassone è nota come call su di una piattaforma, spiegando chiaramente i fini della campagna, la somma da raggiungere (il target), il tempo a disposizione per raggiungere tale somma e gli eventuali benefit, materiali o immateriali, che verranno forniti ai finanziatori. La piattaforma, solitamente, ottiene profitti prelevando una commissione. A quel punto, la parola passa al crowd, ossia alla “folla” di utenti di internet. Attraverso la piattaforma, chiunque può contribuire alla campagna, spesso con donazioni di taglio piccolo o piccolissimo. Se, al termine del periodo indicato, il capitale accumulato è uguale o superiore al target, il progetto verrà finanziato. Altrimenti, la campagna non avrà avuto successo, e, nella maggior parte dei casi, i fondi accumulati verranno restituiti ai finanziatori (De Buysere *et al.*, 2012).

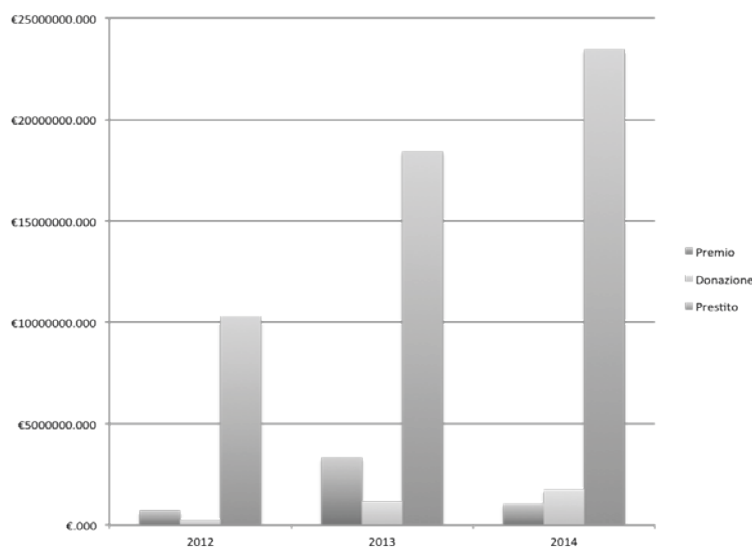
Si faccia attenzione a non confondere il crowdfunding con il fundraising. Come Doan e Toledano (2018) sottolineano, le differenze tra queste forme di finanziamento collettivo sono da ricercarsi nella modalità di attuazione (il crowdfunding avviene tramite internet) e nel numero medio di finanziatori (nel caso del crowdfunding tale numero è estremamente elevato). Tale precisazione consente di focalizzarci sulla caratteristica più evidente del crowdfunding, ossia la grandissima quantità di finanziatori. Tale caratteristica è contemporaneamente un effetto e una causa. Essa è inequivocabilmente un effetto nel senso che è resa possibile dalla natura informatica della piattaforma: è internet a rendere possibile, attraverso la piattaforma, la raccolta e la gestione di un numero così alto di finanziatori. Allo stesso tempo, l'altissima quantità di micro-finanziatori, ciascuno dei quali contribuisce per una quota infinitesimale al raggiungimento del "capitale critico" necessario al finanziamento del progetto in questione, è la causa della proprietà più interessante del crowdfunding: nessuno dei suoi elementi costitutivi (né l'iniziatore della campagna, né il singolo finanziatore che la sostiene, né tantomeno la piattaforma sulla quale il progetto viene proposto), da solo, dispone di fondi a sufficienza per realizzare il progetto sostenuto. E' proprio questo l'aspetto paradossale che mostra il potere del crowd, ossia appunto della "folla": un progetto che riscuote un notevole consenso può essere realizzato sebbene nessuno degli attori coinvolti, preso singolarmente, sia in grado di finanziarlo. Da questo punto di vista, il crowdfunding rappresenta un significativo cambiamento di impianto teorico rispetto alla tradizionale struttura asimmetrica delle relazioni di finanziamento, nelle quali solitamente la parte finanziante (la banca, ad esempio, o lo stesso settore pubblico) dispone di ingenti risorse di cui è in grado di disporre singolarmente. La piattaforma, dunque, agisce sia come catalizzatore che come aggregatore: essa non si limita a favorire l'incontro tra finanziatori e progetti, ma è in grado di aggregare centinaia e centinaia, a volte addirittura decine di migliaia di micro-finanziatori. Così facendo, la piattaforma svolge un ruolo economico importantissimo: per comprenderlo, s'immagini un'economia popolata da un grande numero di persone con un reddito uguale. Gli immaginari abitanti di tale economia consumano la maggior parte del loro reddito, e sono dunque disposti a impegnare per cause pubbliche solo una piccola percentuale dello stesso. Si supponga ora che tale comunità abbia la necessità di dotarsi di un servizio pubblico con un certo costo, superiore alle singole possibilità di contribuzione di ogni abitante. Ora, in un'ottica aggregata, questa economia è perfettamente in grado di finanziare tale spesa pubblica: infatti, sommando le singole, seppur infinitesime, contribuzioni volontarie dei suoi abitanti, si arriva a mettere insieme un valore superiore al costo del servizio pubblico richiesto. Tuttavia, tale capacità di finanziamento è "dispersa", e dunque inutilizzabile, dal momento che manca un meccanismo per raccogliarla e indirizzarla verso il fine da tutti desiderato. Questa economia ideale, dunque, vive in un paradosso: ha le risorse per effettuare un intervento pubblico da tutti considerato desiderabile, eppure, non è in grado di realizzarlo. Una piattaforma di crowdfunding è in grado di risolvere il paradosso teorico: tale struttura sociale è infatti capace di convogliare e condensare questa "energia finanziaria dispersa" e utilizzarla per realizzare un fine ampiamente desiderato.

Cerchiamo ora di fornire un quadro più esauriente dell'interazione tra iniziatori della campagna e finanziatori attraverso la piattaforma. La nascente letteratura scientifica sul fenomeno del crowdfunding ha identificato quattro modelli fondamentali: donazione, prestito, premio e partecipazione in capitale sociale (Mollick, 2014). Nel primo modello, i finanziatori accordano i loro fondi a sostegno di una campagna senza ricevere nulla in cambio nel momento in cui questa raggiunge il suo scopo: de facto, si tratta di una donazione filantropica, e, come tale, non ha connotazioni tipicamente finanziarie. Il secondo modello, invece, è a tutti gli effetti un prestito: gli iniziatori della campagna promettono ai finanziatori un certo tasso di rendimento. Il terzo modello è indubbiamente peculiare: ai finanziatori viene promesso un ritorno non in termini monetari, ma in termini di un riconoscimento, di speciali diritti di prelazione sul prodotto finanziato o di sconti sull'acquisto dello stesso. Il quarto e ultimo modello presenta delle caratteristiche che potremmo definire proto-capitalistiche: i finanziatori diventano a tutti gli effetti "soci" della società finanziata, titolari cioè di una quota di azioni più o meno proporzionale al finanziamento effettuato e, conseguentemente, beneficiari dei corrispondenti (ed eventuali) dividendi.

Da un punto di vista squisitamente accademico, come si è in precedenza accennato, il crowdfunding pone notevoli sfide interpretative. Come possiamo classificarlo? E' un mercato, una comunità, un network, oppure qualcos'altro ancora? Nessuna di queste definizioni, infatti, è del tutto esaustiva. Nielsen (2018) sostiene che, anziché cercare di inserire il crowdfunding all'interno di una delle categorie attualmente esistenti, occorre al contrario modificare il concetto di "organizzazione" alla luce dell'emergenza del crowdfunding: egli applica dunque al crowdfunding la modellizzazione di Ahrne e Brunsson (2011) sulle organizzazioni complete e parziali. In base a questa teoria, un'organizzazione viene definita come una forma di "ordine stabilito" caratterizzato dalla capacità di prendere decisioni su cinque elementi fondamentali: appartenenza, gerarchia, regole, controllo e sanzioni. Questi cinque elementi, se presenti, costituiscono un'organizzazione "completa"; tuttavia, possono esistere anche organizzazioni "parziali", che posseggono solo alcuni di questi elementi. Nielsen osserva dunque che nel caso del crowdfunding tali processi decisionali sono suddivisi tra i tre soggetti fondanti, ossia gli iniziatori della campagna, i microfinanziatori e la piattaforma, creando un "involuppo" inscindibile che produce un inedito modello di organizzazione fluida e co-dipendente, che trae cioè la sua essenza dallo stato di interdipendenza tra i suoi tre componenti. «*The crowdfunding process represents [...] a complex symbiotic interaction between a range of actors: a fully organized platform, a diversity of campaign funders with different degrees of organization, and, finally, a non-organized collective of individuals commonly labeled as crowdfunders or the crowd*» (Nielsen, 2018). Per visualizzare tale stato, possiamo ricorrere alla simbologia degli anelli borromei: si tratta di una figura composta da tre anelli uniti insieme, caratterizzati dall'interessante proprietà di separarsi se uno qualsiasi degli altri viene rimosso. Sono così chiamati perché costituiscono uno dei simboli araldici della celebre famiglia milanese dei Borromeo, e rappresentano il legame indissolubile della stessa con le altre due più

importanti famiglie della nobiltà milanese, i Visconti e gli Sforza. Tale simbolo rappresenta bene la struttura organizzativa co-dipendente del crowdfunding: esso si regge su di un rapporto mutualistico tra gli iniziatori della campagna, i microfinanziatori e la piattaforma. Il crowdfunding rappresenta dunque un buon esempio dei limiti del riduzionismo anche nelle scienze sociali, dal momento che esso non è spiegabile analizzando singolarmente i suoi componenti, ma è una proprietà olistica che si manifesta unicamente attraverso la loro interazione simbiotica.

Fig. 1 Confronto tra il valore complessivo di progetti finanziati per modello di crowdfunding in Italia nel 2012, nel 2013 e nel 2014 (fonte: elaborazione personale su dati tratti da Castrataro e Pais,).



Infine, uno sguardo al panorama italiano. Castrataro e Pais (2012; 2013; 2014) hanno condotto un'analisi periodica delle piattaforme di crowdfunding italiane. Il confronto tra la versione del 2012 e gli aggiornamenti del report del 2013 e del 2014 riportato in Fig. 1 permette di osservare la crescita del fenomeno del crowdfunding in Italia. Se nel 2012 il valore totale dei progetti finanziati era poco superiore ai 13 milioni di euro, l'anno successivo tale cifra ha quasi raggiunto i 23 milioni, e nel 2014 ammonta a più di 30 milioni. In generale, dunque, il volume di capitali mossi dal crowdfunding evidenzia un trend consistente di crescita. Secondo stime più recenti, a fine 2016 i progetti finanziati valgono più di 90 milioni di euro (Bedino, 2017). Disaggregando i dati per modello di crowdfunding (prestito, premio o donazione), si nota come in Italia il crowdfunding modello prestito, che dunque prevede una forma di ritorno finanziario, sia nettamente preponderante.

2. Quattro esempi di civic crowdfunding in Italia

Dopo aver esposto i tratti salienti del fenomeno generale del crowdfunding, ci si occuperà ora del caso specifico del civic crowdfunding, che, come già detto in precedenza, non è altro che una forma di crowdfunding orientata a finanziare opere o servizi pubblicamente fruibili. In particolare, si presenteranno quattro situazioni in cui tale modalità di finanziamento è stata utilizzata sul territorio italiano, che permetteranno di osservare in casi concreti le molteplici declinazioni del civic crowdfunding.

Uno degli esempi più significativi, per magnitudine e importanza, è senz'altro quello di Milano. Nel maggio 2015, il Comune di Milano ha lanciato un ampio programma di civic crowdfunding nell'ambito del progetto Milano Smart City: si è trattato della prima volta per una pubblica amministrazione italiana. Lo schema di finanziamento è il seguente: il 50% dei fondi viene raccolto tramite crowdfunding e, se la cifra viene raggiunta, il comune finanzia il restante 50% del progetto (Milano Smart City, 2018). Il comune ha effettuato una valutazione ex ante delle 56 proposte pervenute, selezionandone 21 che sono state presentate, divise in vari "round" da quattro progetti l'una, sulla piattaforma Eppela, prima piattaforma di crowdfunding interamente italiana. Alla fine del primo round, tre progetti su quattro hanno raggiunto il target prefissato, e hanno dunque ricevuto la restante metà del finanziamento dal comune. Il secondo round ha visto quattro progetti su quattro raggiungere l'obiettivo. L'esperienza è stata dunque un successo: il Comune di Milano ha realizzato in totale sette interventi alla metà del costo, coinvolgendo attivamente la cittadinanza e risparmiando quasi 130.000 euro, forniti da oltre settecento micro-finanziatori (Illarietti, 2018).

Altro esempio interessante e a suo modo curioso di civic crowdfunding proviene dalla città di Torino. Qui, nel gennaio 2013, il Museo Civico d'Arte Antica di Palazzo Madama ha lanciato la prima campagna di crowdfunding in Italia avente come oggetto l'acquisto di un'opera d'arte (Palazzo Madama, 2013). L'obiettivo della campagna era entrare in possesso di una collezione di pregiate porcellane settecentesche appartenuta alla nobile famiglia piemontese dei D'Azeglio. Il servizio di porcellane sarebbe stato venduto all'asta a Londra, a meno che il museo non avesse proceduto a un acquisto diretto presso la casa d'aste per 66.000 sterline. Oltre ad essere una cifra considerevole, c'era anche il fattore tempo a giocare contro il museo torinese: la casa d'aste di Londra, infatti, aveva concesso solo due mesi di tempo per perfezionare l'acquisto. Si trattava, in altre parole, di raccogliere circa 80.000 euro in appena sessanta giorni: una sfida decisamente ardua. Per vincere la scommessa, il museo decise di ricorrere a forme di finanziamento non convenzionali, lanciando la campagna di crowdfunding "Acquista con noi un pezzo di storia". Ebbene, ben 23 giorni prima rispetto alla scadenza, la campagna aveva già raggiunto e superato il target, raccogliendo più di 88.000 euro, che hanno permesso di riportare in Italia le porcellane dei nobili D'Azeglio (Marchesoni e Pirrelli, 2013). L'esperienza è stata

talmente positiva che la Fondazione Torino Musei ha deciso di lanciare un'altra campagna, finalizzata a raccogliere 20.000 euro per restaurare venti ritratti in miniatura sette-ottocenteschi.

Le esperienze di civic crowdfunding non sono avvenute unicamente al Nord: anche al Sud non mancano esempi. Il Comune di Taranto, ad esempio, appoggiandosi alla piattaforma DeRev, ha lanciato la campagna “un mini FabLab a Taranto vecchia”. Il progetto si inseriva all'interno del più ampio programma NEXTaranto, che mirava a fare di Taranto un polo all'avanguardia per l'industria 4.0. Uno snodo fondamentale in tale ambizioso progetto era la costruzione di un FabLab, ossia un luogo pubblico attrezzato con stampanti 3D e altri macchinari d'avanguardia, una sorta di “officina condivisa” si potrebbe dire, un vero e proprio centro di catalizzazione dell'intelligenza diffusa della cittadinanza, capace di stimolare creatività e innovazione (NEXTaranto, 2016). Tale iniziativa, a Taranto, città simbolo del triplice fallimento (economico, ambientale e umano) del modello tradizionale di industria pesante, assumeva anche un significato di rivalsa e rinascita: sulle macerie del vecchio paradigma industriale sarebbe sorto un centro d'avanguardia per la nuova industria, un piccolo passo nella speranza di assicurare un futuro diverso alla città e ai suoi cittadini. Il comune aveva messo a disposizione l'antico Palazzo D'Aquino, nel cuore della città vecchia, ma per dotarlo delle attrezzature necessarie occorrevano 15.000 euro. La campagna su DeRev è stata un successo, raggiungendo il 104% della somma richiesta e permettendo l'avvio del progetto. È interessante notare che si è trattato della prima volta che un comune figurava direttamente come iniziatore della campagna: nel caso di Milano, invece, sono stati i singoli progetti, sostenuti dai rispettivi founders, a essere proposti sulla piattaforma.

Anche Napoli è stata testimone di un importante successo del civic crowdfunding. Tale campagna si è originata da un fatto grave e spiacevole per la città: nel 2013, un incendio di origine dolosa ha quasi completamente distrutto la Città della Scienza, una magnifica realtà cittadina che oltre ad essere un museo della scienza fungeva anche da centro congressi e incubatore di imprese. Oltre ai danni materiali, di per sé elevatissimi, occorre quindi considerare anche i pesanti danni arrecati all'indotto, nonché i danni simbolici e di immagine per la città. La risposta della cittadinanza, tuttavia, non si è fatta attendere. Fondazione IDIS, l'ente che gestisce la Città della Scienza, ha lanciato su DeRev una campagna di crowdfunding dal titolo “ricostruiamo la città della scienza”. Oltre 2.500 finanziatori hanno risposto all'appello, permettendo di raccogliere quasi un milione e mezzo di euro, un vero e proprio record nel panorama italiano del civic crowdfunding (Fondazione IDIS, 2015). Occorre sottolineare la forte carica di altruismo che ha contraddistinto questa particolare campagna: la piattaforma DeRev ha ospitato la call a titolo completamente gratuito, e, di tutti gli esempi riportati, questa era l'unica campagna a ricadere all'interno della tipologia della donazione pura, non prevedendo alcuna forma di ritorno per i finanziatori, neppure simbolico. Per comprendere tale risultato

indubbiamente eccellente, occorre ricordare il fatto che la campagna si è caricata di un significato più ampio, non essendo finalizzata unicamente a (ri)costruire una struttura di pubblica utilità, bensì anche a mandare un forte segnale contro la criminalità (*Carè et al.*, 2018).

Tav. 1 Tabella riassuntiva delle esperienze di civic crowdfunding oggetto del presente studio
(fonte: elaborazione personale su dati tratti da Carè et al. e Palazzo Madama).

Nome del progetto	Piattaforma	Tipologia	Ammontare delle donazioni:	Numero di investitori	Contribuzione pubblica
Milano Smart City (limitatamente al primo round di crowdfunding)	www.eppela.com	Donazione e premio	57.500€ (al netto della contribuzione pubblica)	In media 100 microfinanziatori per progetto, più 3-4 macroinvestitori (società private o fondazioni) in media.	Sì - 57.500€ (Comune di Milano)
Acquista con noi un pezzo di storia	www.palazzomadamatorino.it/crowdfunding	Donazione e premio	88.944,49€ (al netto delle donazioni avvenute non online)	1.590 microfinanziatori	No
Un mini FabLab a Taranto vecchia	www.derev.com	Donazione e premio	15.301€	112 microfinanziatori e 5 macroinvestitori	No
Ricostruiamo la Città della Scienza	www.derev.com	Donazione	1.463.867€	2.584 microfinanziatori	No

Per fornire un quadro sinottico, in Tav. 1 sono riportati in maniera schematica i dati principali delle quattro esperienze di crowdfunding che abbiamo analizzato. Tali quattro esempi sono rimarchevoli in quanto permettono di evidenziare le possibilità di questo strumento di finanziamento per le pubbliche amministrazioni italiane, declinandole in ambiti molto diversi. Il caso di Milano è significativo perché costituisce il primo esempio nel nostro Paese di un progetto organico di interventi urbani finanziati esclusivamente tramite crowdfunding. Il caso di Torino dimostra l'estrema versatilità del civic crowdfunding, e apre interessanti prospettive sul suo utilizzo in relazione al patrimonio storico, artistico e culturale, una realtà che, in un paese in tal senso estremamente ricco come l'Italia, dove dunque la valorizzazione e la tutela dei beni culturali rappresenta una voce di spesa importante per le pubbliche amministrazioni, merita indubbiamente un'attenzione particolare. Il caso di Taranto pone il civic crowdfunding in una cornice nuova, quella dello sviluppo e della rigenerazione urbana in aree economicamente degradate, dimostrando come il civic crowdfunding possa costituire uno strumento

importante anche per lo sviluppo, la riconversione industriale e il rilancio economico del Meridione. Infine, il caso di Napoli porta a due importanti considerazioni: la prima è l'osservazione di come il civic crowdfunding abbia permesso di "monetizzare", e dunque di dare un seguito concreto, a un astratto sentimento collettivo come il desiderio di non piegarsi al crimine; la seconda è che tale strumento ha di fatto permesso di amplificare le doti di resilienza della città, un punto sul quale ritorneremo in seguito.

Nel dibattito corrente sulla pubblica amministrazione, la domanda più pressante è indubbiamente: "dove reperire le risorse per finanziare la fornitura di servizi pubblici?" Le esperienze di civic crowdfunding sopra riportate dimostrano che per reperire risorse non occorre cercare all'esterno delle comunità, bensì all'interno: risorse ingenti e inutilizzate sono già presenti nelle comunità stesse. Tuttavia, dal momento che tali risorse esistono in uno stato altamente polverizzato, esse sono state, fino ad oggi, al di fuori del raggio d'azione della pubblica amministrazione. Oggi, tuttavia, la Rete e le piattaforme di crowdfunding ci permettono di superare questa limitazione e di consentire alle comunità di attivare una funzione autopoietica, generando esse stesse quelle risorse necessarie a coprire i costi dei servizi pubblici che esse necessitano.

3. Civic crowdfunding e management pubblico: modelli a confronto

Gli esempi sopra riportati dimostrano che il civic crowdfunding è ormai una realtà anche in Italia. Nel prosieguo del presente capitolo, ci occuperemo di dare una collocazione al civic crowdfunding nel contesto della gestione della *res publica*.

Come abbiamo più volte ribadito, il civic crowdfunding consiste nell'utilizzare l'impianto del crowdfunding per finanziare beni pubblici, beni di tutti. Ora, sappiamo bene che il ruolo istituzionale di gestione, finanziamento e tutela dei beni di tutti spetta alla pubblica amministrazione. Questo genera un'interessante sovrapposizione, uno "sconfinamento" del mondo decentralizzato della tecnologia in un settore, quello dei beni di tutti, che è da sempre un quasi-monopolio dello stato. La natura insegna che se due "specie" si trovano a condividere lo stesso habitat, esistono solamente due opzioni: la competizione oppure la collaborazione. Al di fuori di questa ardita metafora, la domanda alla quale cercheremo di dare una risposta è: qual è la relazione tra civic crowdfunding e pubblica amministrazione? E' uno scontro oppure un incontro? Il civic crowdfunding, in altre parole, è un "concorrente" o un "alleato" della pubblica amministrazione? Esso va a "erodere" il ruolo tradizionalmente riservato al settore pubblico (come si domanda Davies, 2015) oppure lo completa?

La tesi che sosterremo è che tra pubblica amministrazione e civic crowdfunding esista una compatibilità, per non dire una vera e propria complementarità. Civic crowdfunding e pubblica amministrazione sono i "prodotti", per così dire, di due impianti teorici

differenti, sono due risposte diverse alla medesima questione, ossia la necessità, per una collettività, di munirsi di un bene o di un servizio pubblico. Per dimostrare la nostra tesi, procederemo a un'analisi (che non ha in alcun modo la pretesa di essere una disamina approfondita del complesso sistema della pubblica amministrazione, ma solo di esplicitare il modello basilare cui essa fa riferimento) degli impianti teorici che sottostanno ai due diversi modelli di intervento pubblico. Di ognuno valuteremo pregi e difetti, e, mettendoli a confronto, determineremo possibili aree di compatibilità.

Il paradigma classico di intervento pubblico è caratterizzato da un layout sostanzialmente centralizzato. La fornitura di beni e servizi pubblici ai cittadini è un quasi monopolio dello stato, che finanzia tale attività tramite una forma di contribuzione obbligatoria, ossia le tasse, che costituiscono dunque, potremmo dire, il “prezzo” pagato dai cittadini per i beni e servizi pubblici forniti. E' sempre lo stato a valutare se realizzare o meno una determinata opera pubblica, a stabilire un ordine di priorità tra le varie opportunità. Il pregio di tale sistema sta nel fatto che (almeno a livello teorico, sfortunatamente) nessuno può sottrarsi alle tasse, e dunque i beni pubblici sono pagati in maniera più o meno equa da tutti i cittadini. Inoltre, lo stato garantisce un accesso ai beni pubblici senza alcuna forma di discriminazione tra i suoi cittadini. Tuttavia, tale modello tradizionale di management pubblico presenta essenzialmente due gravi criticità. Innanzitutto, tale modello di intervento pubblico appare sempre meno sostenibile finanziariamente, avendo generato un imponente livello di debito pubblico che pone seri dubbi sulla solidità macroeconomica di lungo termine degli stessi Stati: le politiche di riduzione del debito vanno inoltre ad intaccare la capacità stessa degli Stati di finanziare i servizi pubblici da essi forniti, risultando in un graduale “smantellamento” del welfare State. Secondariamente, la centralizzazione del processo di decision-making rende lo stato un pianificatore in abstracto, praticamente “sordo” alle istanze delle comunità direttamente coinvolte nello stesso processo di pianificazione (si veda ad esempio la critica di Davidoff, 1965). Il graduale decentramento delle funzioni amministrative è stato una risposta, sebbene tardiva e non del tutto adeguata, alla necessità di portare il processo di pianificazione e controllo degli interventi pubblici a un livello più vicino ai cittadini e alle comunità locali. Tale paradigma ha iniziato a cambiare a partire dagli anni '80, quando il dibattito sulla pubblica amministrazione è stato caratterizzato dal formarsi di un consenso di impronta neoliberista che ha sostenuto ampi programmi di privatizzazione in tutti i paesi occidentali, che hanno provocato una “contrazione” della pubblica amministrazione stessa nonché un suo subordinamento qualitativo ai modelli di gestione tipici del settore privato. Infine, le dinamiche della globalizzazione hanno indubbiamente “svuotato” lo stato di competenze e di capacità, trasferitesi per larga parte sia in ambito sovranazionale che transnazionale (Solano, 2012).

Nel basso Medio Evo, la lontananza-assenza del potere centrale spinse le comunità cittadine a organizzarsi autonomamente per colmare il vuoto di potere, generando così quei comuni che costituiranno una delle più interessanti peculiarità della storia italiana.

Da un certo punto di vista, la dinamica cui oggi assistiamo è analoga: la “sparizione” dello Stato-nazione all’interno del sistema globalizzato di impronta liberista, che si traduce in uno stato centrale sempre più limitato nella sua capacità di agire e sempre meno finanziariamente capace di provvedere alle istanze delle comunità a causa dell’alto livello di indebitamento che impone politiche di “austerità”, spinge i cittadini, le comunità e le amministrazioni locali a “far da sé” e a cercare forme alternative di finanziamento, come appunto il civic crowdfunding. Laddove infatti lo stato adotta un layout di intervento pubblico centralizzato, il civic crowdfunding costituisce invece un paradigma completamente decentralizzato, reso possibile dalla Rete (Davies, 2015). I pregi principali di tale paradigma stanno proprio là dove il modello classico di management pubblico incontra più difficoltà, ossia, come si è detto, sotto il profilo economico-finanziario e dell’inclusione sociale. Da un punto di vista finanziario, il civic crowdfunding è un mezzo di finanziamento estremamente valido: il progetto viene finanziato se e solo se il suo costo di realizzazione è coperto a priori, e il finanziamento proviene dalla comunità stessa, in maniera notevolmente trasparente. Dal punto di vista dell’inclusione sociale, il civic crowdfunding è indubbiamente vincente nell’“ascolto” dei cittadini: attraverso di esso, sono le comunità interessate a identificare i problemi, e sono sempre le comunità a proporre soluzioni tramite interventi pubblici. I cittadini sono dunque al centro di tutte le fasi del processo: identificazione delle priorità di intervento, valutazione delle possibilità e modalità di finanziamento. È qui che entra in gioco la nozione di crowdsourcing. In economia, si parla di “problema della conoscenza locale” quando *«the information required for rational economic planning is spread across individual actors, and unavoidably exists outside the knowledge of a central authority»* (Kietzmann, 2017). È la situazione in cui la conoscenza esiste in una forma “diffusa”, e dunque inaccessibile da parte del potere centrale. Internet rende possibile coagulare questa conoscenza diffusa per risolvere problemi definiti (crowdsourcing), e il crowdfunding ne è un esempio: attraverso di esso, l’intelligenza collettiva della comunità (concetto sul quale ritorneremo meglio in seguito) è in grado di selezionare soluzioni innovative per le questioni cui si confronta. A queste motivazioni, in questa sede se ne aggiungerà un’altra, frutto di una riflessione originale dell’autore. Negli ultimi tempi, si è sviluppata una grande enfasi attorno al concetto di resilienza, definita come *«la velocità con la quale una comunità (o un sistema ecologico) ritorna al suo stato iniziale, dopo essere stata sottoposta a una perturbazione che l’ha allontanata da quello stato»* (Treccani, 2018). Considerando il sopra riportato caso di Napoli, viene spontaneo chiedersi quale sia la relazione tra civic crowdfunding e resilienza. Il civic crowdfunding ha permesso di raccogliere in un tempo relativamente breve le risorse finanziarie necessarie alla ricostruzione della struttura distrutta, ossia, ha notevolmente accelerato la velocità con la quale la città è ritornata al suo stato iniziale dopo lo shock patito. Il civic crowdfunding potrebbe dunque essere uno strumento per aumentare la resilienza delle comunità?

Anche il civic crowdfunding, tuttavia, si scontra con dei limiti importanti. Innanzitutto, esso non è un sistema completo di management pubblico: la maggior parte delle campagne di civic crowdfunding è finalizzata al raggiungimento di un risultato ben specifico, di

solito la realizzazione di un bene pubblico. Tuttavia, la campagna si esaurisce una volta raggiunto lo scopo e realizzato il progetto. Nulla è previsto in merito al mantenimento del bene pubblico in questione. Il civic crowdfunding, di per sé, non sembra dunque in grado, in alcun modo, di “sostituire” la pubblica amministrazione (Logue, 2015). Questo è il motivo per il quale spesso le campagne di civic crowdfunding, come si è visto anche nel caso italiano, si “appoggiano” a enti o associazioni non a scopo di lucro affinché svolgano il ruolo di “custodi” del bene collettivo. Secondariamente, da un punto di vista economico teorico, il civic crowdfunding è quasi completamente esposto al “problema del free rider” (Isaac *et al.*, 1984). Si ha free riding quando un individuo beneficia di un bene pubblico pur non avendo pagato per lo stesso: l’esempio tipico è utilizzare l’autobus senza fare il biglietto. Nel caso del civic crowdfunding, il bene pubblico è finanziato tramite contribuzioni puramente volontarie: anche chi non ha partecipato alla campagna può tranquillamente fruire del bene realizzato. Inoltre, da un punto di vista giuridico, il crowdfunding pone alcuni problemi interpretativi, relativi soprattutto alla responsabilità e alla proprietà dei progetti (Nielsen, 2018). Infine, Davies (2015), nell’ottica di stimolare ulteriore ricerca in questo campo, lancia un’interessante provocazione, che abbiamo ritenuto di riportare: il civic crowdfunding riduce o acuisce le disparità economiche tra comunità benestanti e comunità meno benestanti? In altre parole, c’è da temere che un utilizzo massiccio del civic crowdfunding possa portare a una graduale “frammentazione”, a una “regionalizzazione” del sistema pubblico, con comunità particolarmente ricche dotate di servizi e infrastrutture di alta qualità e comunità più svantaggiate rese ulteriormente meno competitive? Come lo stesso Davies riconosce, la ricerca è in uno stadio ancora troppo embrionale per ottenere evidenze conclusive su questo tema.

Questa breve analisi comparata dei due differenti paradigmi di attuazione degli interventi pubblici ha evidenziato come i punti di forza del civic crowdfunding corrispondano quasi perfettamente ai punti di debolezza del modello classico di management pubblico, e viceversa. Il civic crowdfunding può essere uno strumento importante per ridurre il deficit pubblico e colmare la “lontananza dello Stato”, favorendo un’attiva partecipazione dei cittadini, mentre la pubblica amministrazione costituisce il sistema di gestione organico e completo necessario per amministrare le opere pubbliche finanziate tramite civic crowdfunding, e può inoltre costituire l’elemento “equilibrante” delle disparità economiche che potrebbero sorgere tra realtà ricche e meno ricche. Riteniamo quindi che il civic crowdfunding non si ponga in contrapposizione con la pubblica amministrazione, ma possa anzi costituire un nuovo, innovativo strumento per proiettarla in una dimensione finanziariamente più sostenibile e più vicina al cittadino.

4. Verso un nuovo paradigma di management pubblico?

Per comprendere appieno il significato di tale auspicata sintesi tra l’assetto tradizionale della pubblica amministrazione e il modello decentralizzato e partecipativo del civic

crowdfunding, è opportuno ampliare l'orizzonte ed esplorare più a fondo la natura delle relazioni tra comunità e potere pubblico. Il mondo della fisica subnucleare ci insegna che, ogniqualvolta si rileva una particella che non rientra nel modello correntemente oggetto del consenso della comunità scientifica, occorre cambiare, ampliare quel modello in modo tale da far sì che esso contempli l'esistenza di quella particella. Mutatis mutandis, nell'ambito del public management, il civic crowdfunding è, a suo modo, una "particella" inaspettata, che è emersa spontaneamente e che non è contemplata nei modelli attuali d'interpretazione e analisi della pubblica amministrazione. In questo capitolo conclusivo, dunque, cercheremo di proporre una nuova chiave di lettura, una visione più ampia che trascenda l'approccio tradizionale al management pubblico, un modello capace di spiegare l'emergenza e la funzione di un fenomeno come il civic crowdfunding. Per far questo, ci baseremo sulle più recenti innovazioni apportate alle scienze sociali dalle teorie della complessità e dal pensiero sistemico.

L'uomo è abituato a ragionare in maniera deterministica, in base cioè a una logica lineare. In base a tale visione, il tutto è uguale alla somma delle parti. Il globale non è altro che la somma aritmetica dei particolari. Ne segue che il comportamento complessivo di un sistema è scomponibile nei contributi singoli dei suoi elementi costitutivi. Tuttavia, se tali elementi sono legati da relazioni di interdipendenza, se cioè si influenzano a vicenda, ecco che siamo in presenza di un sistema non-lineare, cioè complesso, il cui comportamento complessivo non è cioè desumibile dalla somma aritmetica delle sue parti elementari (Ackoff, 1974; Prigogine, 1985; Morin, 1985). In altre parole, come diceva Aristotele, il tutto è maggiore della somma delle parti. Sono definibili sistemi complessi le cellule, gli organi, gli esseri umani, le città, le società, i sistemi economici e sociali. Ora, la non-linearità delle relazioni esistenti tra gli elementi del sistema genera alcune interessantissime proprietà, come ad esempio l'auto-organizzazione (self-organization). I sistemi complessi sono cioè in grado di organizzarsi spontaneamente: strutture complessive ordinate possono emergere spontaneamente dall'interazione non-lineare dei propri elementi costitutivi, cioè da quello che in matematica si definisce caos (Prigogine, 1984). I sistemi complessi, inoltre, esibiscono un certo grado di auto-similarità (self-similarity), e possiedono dunque una geometria frattale. Questa è una caratteristica tipica di tutti i sistemi naturali: in altre parole, è possibile ritrovare la struttura complessiva del sistema nei suoi sottosistemi (Mandelbrot, 1982). Il macrocosmo si specchia nel microcosmo, e viceversa. Si pensi ad esempio agli alberi: ogni foglia ricorda la struttura del ramo di cui fa parte, e ogni ramo ricorda la forma complessiva dell'albero stesso. Non vale forse lo stesso per le strutture sociali umane? La famiglia non è forse la "cellula" della società, inserita nel sistema più ampio della sua comunità, a sua volta parte dell'aggregato ancora più ampio rappresentato dalla città, e così via? Inoltre, non si può forse dire lo stesso anche per la struttura amministrativa stessa dello stato? L'apparato amministrativo di uno stato come ad esempio l'Italia esibisce infatti una perfetta geometria frattale, essendo articolato in stato, regioni, province e comuni: ogni parte ricorda la struttura complessiva del super-sistema cui appartiene. Un'altra proprietà fondamentale dei sistemi complessi

è la cosiddetta sensibilità alle condizioni iniziali, più conosciuta sotto il nome di *butterfly effect* (effetto farfalla) e felicemente sintetizzata dal celebre aforisma di Lorenz (1993): «il battito di ali di una farfalla in Brasile può provocare un uragano in Texas». In termini matematici, una variazione infinitesimale in una delle variabili del sistema è in grado di generare un risultato finale che differisce completamente da quello che si sarebbe ottenuto se tale minima variazione non avesse avuto luogo. Anche questa proprietà trova preciso riscontro nei sistemi sociali umani. Portugali (2011), ad esempio, parla di «*butterfly effect of Tel Aviv balconies*»: la decisione di un singolo cittadino di chiudere il proprio balcone per trasformarlo in una stanza addizionale della propria casa ha provocato un effetto imitativo esponenziale nei suoi concittadini, generando dunque una dinamica diffusiva non-lineare nel tessuto urbano. I sistemi sociali complessi sono caratterizzati anche dalla presenza di meccanismi di intelligenza collettiva, che possiamo definire come una forma di intelligenza distribuita, che emerge dall'interazione di un gran numero di individui (Salminen, 2012). Ora, è stato osservato come in molte situazioni l'intelligenza collettiva abbia prestazioni nettamente superiori a quelle del singolo, anche se particolarmente intelligente (Woolley et al., 2010). E' questa la proprietà che si cela dietro al successo del crowdfunding e del crowdsourcing. Sebbene la nostra concezione del mondo sia imperniata sull'individuo, l'uomo sembra essere strutturalmente portato per interfacciarsi ad altri esseri umani generando schemi sociali all'interno dei quali ha luogo la maggior parte dei processi di decision-making (Pentland, 2006). Tali pattern sono incredibilmente sofisticati, e posseggono interessanti proprietà di adattamento, di comprensione e finanche di memorizzazione.

Cerchiamo ora di collocare la pubblica amministrazione in questa nuova visione sistemica. Essa costituisce per definizione un elemento esterno al sistema che espleta una funzione organizzativa dello stesso. Come ricorda Foucault (1994), nella sua analisi del *Principe* di Machiavelli, tale nozione di "trascendenza" del potere pubblico era già presente agli albori della teoria del public management: il principe governa, ma non è parte della comunità che governa. S'introduce dunque un dualismo tra il "soggetto" di governo (pubblica amministrazione) e l'"oggetto" dello stesso (il sistema sociale stesso). Ora, è interessante notare che l'"oggetto" istaura dinamiche dialogiche, a volte cooperative, altre volte non cooperative, con il "soggetto" del potere pubblico (Portugali, 2011). In altre parole, l'apparato normativo istituzionale che regola la vita del sistema sociale (fatto di leggi, enti e amministrazioni pubbliche) s'interfaccia continuamente con l'auto-organizzazione informale del sistema stesso. Quest'ultima è una forma di regolamentazione bottom-up, ossia endogena al sistema, mentre, per sua natura, la prima è tipicamente top-down, cioè esogena. Occorre sottolineare che tale dialogo tra regolamentazioni esogene e endogene è sempre stato presente. Era presente nel comune quattrocentesco così come è presente nella moderna città metropolitana. Tuttavia, fino ad oggi, le dinamiche complesse interne ai sistemi sociali hanno giocato un ruolo relativamente marginale. A cosa si deve allora il loro notevole potenziamento negli ultimi decenni? La risposta va cercata nell'interconnessione tra persone senza precedenti resa possibile dalla rete: potremmo quasi dire che internet

è diventato una sorta di “sistema nervoso collettivo” del sistema sociale, favorendo le sue autonome regolazioni bottom-up e coordinando le sue reazioni agli stimoli esogeni rappresentati dalla pianificazione pubblica.

Ed è proprio qui che possiamo collocare il civic crowdfunding. Come osserva Prigogine (1984), i sistemi complessi aperti esistono in un equilibrio dinamico caratterizzato da incessanti dinamiche autopoietiche che possono risultare in un’evoluzione nel senso di un aumento della complessità. Ricordiamo che i comportamenti emergenti possono verificarsi solo in presenza di relazioni non-lineari tra gli elementi del sistema, che a loro volta si verificano solamente in presenza di un certo numero di connessioni circolari (cicli retroattivi o feedback loop) tra gli stessi, cioè di un certo livello di complessità sistemica. A lungo, limitazioni di ordine fisico hanno reso impossibile la creazione e il mantenimento di connessioni su ampia scala, limitando la formazione di cicli retroattivi e generando pertanto un “limite naturale” all’emergenza di comportamenti complessi. Oggi, tuttavia, la Rete ha annullato queste distanze, permettendo di superare i limiti naturali che impedivano la formazione di network di ampie dimensioni. Poiché tale incremento del numero di link genera un aumento delle relazioni di interdipendenza tra gli elementi del sistema, e poiché come abbiamo detto i comportamenti emergenti si verificano solamente in presenza di tali relazioni non-lineari, diviene chiaro come la Rete abbia reso possibile l’emergenza di forme di auto-organizzazione e di comportamenti complessi su vasta scala. Ricollegiamoci al caso, precedentemente illustrato, di Napoli. Quella che abbiamo osservato è una vera e propria dinamica auto-riparatoria di un sistema sociale “ferito” da un atto distruttivo criminale. Tali fenomeni si riscontrano in innumerevoli sistemi viventi (Varela *et al.*, 1974), sistemi complessi caratterizzati da reti inter dipendenti di cicli retroattivi: l’incremento della complessità all’interno delle società umane sta portando alla crescita di tali fenomeni emergenti tipici delle realtà viventi, attivando capacità rigenerative e auto-poietiche.

Quale futuro, dunque, per la pubblica amministrazione? Il notevole potenziamento delle forme di auto-organizzazione, dei fenomeni diffusivi non-lineari e delle capacità di catalizzazione dell’intelligenza collettiva reso possibile da internet impone un deciso cambiamento. Essa deve superare la tradizionale impostazione top-down e trasformarsi in un framework in grado di guidare, indirizzare e strutturare i comportamenti complessi che emergono spontaneamente dalla cittadinanza. Da questo punto di vista, il caso di Milano in precedenza analizzato può essere considerato un esempio da seguire nel rapporto tra pubblica amministrazione e civic crowdfunding. «*The focus of planners today is not to plan but to build online platforms and environments where everyday citizens can plan for themselves. Planners need to take an active role in shaping the online platforms and learn how to harness the collective intelligence process*» (Ertiö e Bhagwatwar, 2017). E’ un cambiamento di paradigma di eccezionale importanza: il cittadino, tradizionalmente considerato un “oggetto” della pianificazione pubblica, diviene oggi un “soggetto” attivo della stessa. Di converso, l’amministratore pubblico, da “soggetto”, si fa più un “interprete”, un

“facilitatore”. Si badi bene: questo non costituisce in alcun modo un “declassamento” o una riduzione dell’importanza della pubblica amministrazione, come potrebbe apparire a prima vista. Usando una metafora teatrale, se prima la pubblica amministrazione recitava un monologo, ora è parte di un duetto, di un dialogo. E il dialogo richiede creatività, dinamismo, acume. Fuor di metafora, la trasformazione del ruolo della pubblica amministrazione da impositivo a dialettico si riflette nel superamento definitivo dell’approccio burocratico (“monologo”) a vantaggio di una varietà di approcci finalizzati a coinvolgere costruttivamente l’intelligenza collettiva delle comunità (“dialogo”). Il ruolo della pubblica amministrazione, dunque, lungi da essere considerato oramai inutile e superato, sarà più importante che mai, e richiederà all’amministratore pubblico capacità multidisciplinari e pensiero olistico.

Per la teoria della pubblica amministrazione è quasi una rivoluzione copernicana, un ribaltamento radicale della nozione stessa di public management. L’approccio top-down e il conseguente stile “monologico” di amministrazione pubblica sono infatti profondamente insiti in essa. Si prendano ad esempio i termini stessi che utilizziamo per riferirci a tale campo di studi: la parola “management” è un prestito inglese che a sua volta deriva da un termine francese e italiano nel quale è riscontrabile l’impronta della parola latina manus; il termine “governo” deriva invece, tramite il latino, dal greco antico, in cui indica la figura del timoniere della nave; il termine “amministrazione” proviene dal latino minister. In tutti i casi, la nozione di comando, potere, guida è chiaramente presente. L’“arte del buon governo” è sostanzialmente la capacità di “guidare” bene la “macchina” dello stato. A questa concezione “dirigista” della pubblica amministrazione si è gradualmente associato un approccio positivista ed efficientista, che, in linea con la “rivoluzione liberista” che ha attraversato tutte le economie occidentali a partire dagli anni ’80, si propone sostanzialmente di replicare nel pubblico i metodi di gestione tipici del privato. Tale paradigma, noto come nuovo public management (NPM), è intrinsecamente razionalista: esso afferma che la pubblica amministrazione deve essere improntata all’efficienza, e che dunque il perseguimento dell’economicità è una conditio sine qua non per un servizio pubblico ottimale (Hood, 1995). Park e Joaquin (2012), studiando i sistemi valoriali dominanti nella pubblica amministrazione americana, hanno tuttavia osservato come accanto alla filosofia del NPM sia emerso negli ultimi anni un nuovo approccio, meno orientato al risultato economico e più incline a privilegiare valori “umanistici” come ad esempio la democraticità dei processi amministrativi e l’equità sociale, sul modello teorizzato da Roethlisberger e Dickson (1939). E’ possibile situare tale “svolta” all’interno di un movimento ben più ampio, che interessa tutti i rami del sapere umano: tale movimento si sostanzia in un distacco, in un superamento dei tratti caratteristici della “modernità”, che fa parlare appunto di “condizione post-moderna” (Lyotard, 1979). In breve, la base stessa di quella che definiamo “modernità” è l’assioma che l’uomo sia intellettualmente capace di comprendere la realtà e costruire quindi imponenti sistemi filosofici onnicomprensivi, capaci di fornire uno schema interpretativo valido ed esauriente: tale concetto è il fondamento del metodo scientifico e dunque

la “scintilla prometeica” della tecnologia e dell’idea di progresso. Tuttavia, è la stessa evidenza scientifica ad aver messo in dubbio tale assunto: i progressi nella conoscenza della struttura fondamentale della realtà ci hanno imposto di considerare l’incertezza non una mera “insufficienza di dati”, come l’approccio scientifico presuppone, bensì una caratteristica fondante e irriducibile della realtà (Prigogine, 1985). Il riconoscimento del ruolo cruciale dell’osservatore nei processi quantistici ha messo in crisi la nozione stessa di verità scientifica, sostituendole il relativismo. Il principio di causalità è stato messo in discussione, così come il determinismo e il riduzionismo, nozioni cardine della scienza tradizionale. Quelle che, nell’“hybris dell’onniscienza”, abbiamo creduto essere le “leggi” eterne e immutabili dell’universo si sono rivelate per quello che sono: semplici modelli, astrazioni teoriche lontane dalla complessità del reale, di fronte al quale solo una descrizione stocastica è possibile (Ceruti, 1985). In altre parole, ci troviamo nel pieno di quella che Prigogine (1997) ha efficacemente definito la “fine della certezza”.

Tale notevole cambiamento di paradigma ha come importante conseguenza un graduale abbandono dell’approccio scientifico-razionalista dominante in tutte le discipline. Le grandi narrazioni “moderne”, onnicomprensive e coerenti (sia di ordine scientifico, politico, socio-economico), si frammentano in una marea di nuovi approcci, approcci che, in una forma di rigetto nei confronti della natura razionalista e tipicamente quantitativa dei modelli “moderni”, sono tendenzialmente di natura umanistica, privilegiando cioè considerazioni qualitative. Per avere un’immagine vivida e concreta di tale fenomeno, guardiamo all’architettura. Christopher Alexander (1977) ha sostenuto che l’architettura è infatti un vero e proprio linguaggio dotato di una sua grammatica e di una sua semiotica, e dunque decodificare tale “lingua” può aiutarci a comprendere i cambiamenti filosofici e culturali di una società. In effetti, guardando all’evoluzione del linguaggio architettonico negli ultimi decenni, si osserverà che il razionalismo à la Le Corbusier, pioniere di quel Movimento Moderno che per lungo tempo ha costituito l’approccio architettonico dominante, è stato messo in discussione da esperienze contemporanee come il Decostruttivismo e appunto il Postmodernismo, caratterizzati da una varietà incoerente, debordante e caotica di approcci estetici. Tali esperienze costituiscono forse la migliore “istantanea” di tale transizione post-moderna, che come si è detto interessa tutti i campi del sapere umano. Un esempio su tutti, proveniente dalla teoria economica: qui, l’approccio dominante è a lungo stato la cosiddetta “sintesi neoclassica” (generatasi cioè dalla fusione della macroeconomia keynesiana con concetti e approcci tipicamente neoclassici), che, caratterizzata dai suoi imponenti modelli quantitativi di equilibrio generale, è perfettamente in linea con quella fede nella razionalità e con quella tensione all’universalità che come abbiamo visto costituiscono i tratti fondamentali della modernità. Di più, da essi discende il famoso e controverso “*Washington consensus*”, ovverosia quella “ricetta” di politiche standard che un paese dovrebbe implementare per svilupparsi economicamente (Williamson, 1989). Ancora, vediamo come recentemente sia fiorita una ricca letteratura di aperta critica a tale sistema, che opera su molti fronti e che sarebbe dunque impossibile (oltre che ben al di là delle finalità del presente articolo)

riassumere in tale sede. Per la sua importanza cruciale, segnaleremo tuttavia il ricco filone di critica all'ossessione della sintesi macroeconomica neoclassica per la crescita del PIL come unico parametro di benessere, che ha portato a una feconda riflessione sulla limitatezza di tale strumento e, conseguentemente, a innumerevoli nuove proposte che, ancora una volta, cercano di superare l'approccio quantitativo insito nella sintesi neoclassica a vantaggio di una nuova visione qualitativa, più olistica, ecologica e centrata sul benessere dell'individuo. Infine, rimarcheremo come tale cambiamento di paradigma sia già giunto a lambire la pubblica amministrazione. Prendiamo ad esempio quel settore particolare dell'amministrazione pubblica che è la pianificazione urbanistica: l'approccio dominante è a lungo stato il *rational comprehensive planning* (RCP) che, introducendo un modello quasi algoritmico di scelta razionale nella pianificazione degli ambienti urbani, costituisce l'esempio perfetto di approccio "moderno". Negli ultimi decenni, l'RCP è tuttavia caduto in rovina (si vedano le pionieristiche critiche di Jacobs (1961) e Davidoff (1965), cui seguirono i massicci attacchi da parte dei movimenti strutturalisti) e in sua vece è fiorita una notevole quantità di nuove proposte, modelli e teorie di stampo umanistico e fenomenologico, focalizzati sull'equità sociale, sul coinvolgimento delle comunità e sul benessere individuale. Possiamo dunque affermare che anche il public management sta entrando in una fase post-moderna, constatando i limiti dei modelli di scelta pubblica razionale (si veda ad esempio Argyris, 1973), rigettando l'iperefficientismo del NPM e proponendo approcci innovativi che ricadono in un ambito più umanistico e qualitativo (Park e Joaquin, 2012).

Questa "esplosione cambriana" di nuovi metodi, teorie e modelli in tutte le discipline può essere in realtà vista come una ricerca in corso, la ricerca di un nuovo equilibrio dopo che quello precedente è entrato in crisi. Se la società umana nel suo insieme è un sistema complesso, anche nella storia delle idee e nell'alternarsi dei sistemi filosofici dominanti è possibile rinvenire dinamiche complesse. I sistemi complessi esistono infatti in un equilibrio dinamico, una nozione che si discosta molto dal concetto tradizionale di equilibrio statico: essi sono cioè soggetti a una continua trasformazione, che genera una dinamica temporale scandita da periodi di stasi alternati a fasi più o meno periodiche di perturbazione che precedono un brusco cambiamento verso un nuovo equilibrio, assimilabile a una transizione di fase. In effetti, guardando la storia della scienza e della filosofia, questo è esattamente il trend che è possibile osservare: fasi di quiete alternate a periodi rivoluzionari che conducono il sistema verso un nuovo equilibrio (cosa che si pone abbastanza in accordo con l'epistemologia kuhniana della scienza).

Se dunque, come noi riteniamo, stiamo vivendo una transizione di fase, è lecito chiederci: dove andiamo? Verso quale nuovo equilibrio stiamo convergendo? Probabilmente è ancora troppo presto per poter rispondere a tali domande. Tuttavia, alcuni primi segnali di un tale nuovo equilibrio potrebbero essere già presenti. Torniamo infatti al linguaggio architettonico, codificazione per eccellenza delle idee, dei valori e delle aspirazioni di una società. Ebbene, dalla decostruzione del moderno e dalla caotica varietà di nuovi approcci

post-moderni, sta tuttavia emergendo un nuovo linguaggio, noto come Parametricismo, che secondo alcuni costituisce il primo vero “stile” contemporaneo. Tale stile esprime nel linguaggio architettonico nozioni come l’olismo, la complessità, la fluidità. Invero, le scienze della complessità e il pensiero olistico, che supera il riduzionismo e le limitazioni tipiche della scienza tradizionale, costituiscono forse la più grande innovazione teorica dei nostri tempi. La caduta delle grandi metanarrazioni e dunque delle visioni ortodosse ha permesso di ibridare, permutare e stravolgere gli approcci tradizionali, generando dunque un vero e proprio “brodo primordiale” teoretico, un ambiente estremamente dinamico in cui approcci, teorie e modelli, ormai liberati dalla cornice coerente in cui erano inquadrati, reagiscono tra loro in infinite combinazioni. Come Esiodo ci narra che dal caos emerge l’uomo cosmogonico, principio dell’universo, così possiamo dire che da questo “brodo primordiale” denso di reazioni sta emergendo una sintesi, un nuovo equilibrio che si situa dopo la post-modernità. Per riprendere le due discipline che abbiamo in precedenza citato come esempi della disintegrazione metanarrativa post-moderna, le scienze della complessità stanno gradualmente iniziando a essere applicate all’economia, e nel settore della pianificazione urbanistica esse sono già state introdotte con successo, andando a costruire la *complexity theory of cities* (CTC). L’approccio sistemico che, in un movimento triadico Hegeliano può essere visto come una sintesi dialettica tra la tesi della modernità (approccio quantitativo) e l’antitesi della post-modernità (approccio qualitativo), si pone dunque come un significativo cambio di paradigma, un nuovo atteggiamento intellettuale nei confronti delle sfide e dei problemi della contemporaneità, un possibile ponte per colmare il divario tra le famose “due culture” (discipline scientifico-matematiche e saperi umanistici) che hanno introdotto un pericoloso dualismo, una vera e propria schizofrenia nel sapere umano (Snow, 1959).

Dunque, concludendo la riflessione portata avanti in questo ultimo capitolo, riteniamo che le teorie della complessità e il pensiero sistemico, di cui abbiamo fornito le principali coordinate teoriche, possano e debbano essere applicati anche alla pubblica amministrazione, e che essi costituiscano una chiave di lettura nuova, capace di fornire quella modellizzazione teorica necessaria per implementare un’innovazione profonda della pubblica amministrazione stessa che superi il paradigma post-moderno di management pubblico e la proietti verso una nuova sintesi. Se la metafora fondamentale della modernità è stata il cartesiano “mondo come macchina”, la grande rivoluzione filosofica che stiamo vivendo si basa invece sul “mondo come essere vivente”, idea nella quale possiamo quasi vedere il riaffiorare nel panorama teoretico occidentale degli archetipi di anima mundi o di Gaia (Lovelock, 1985), rimossi dal meccanicismo illuministico. La scoperta delle capacità di auto-organizzazione, evoluzione e memorizzazione dei sistemi complessi, infatti, ci porta a rapportarci non più con una materia inanimata, passivamente soggetta a leggi meccaniche, ma con una materia “vivente”. Nelle illuminanti parole di Prigogine (1984), la materia, fino ad oggi ritenuta cieca, è in realtà capace di vedere. L’invarianza di scala che caratterizza la natura frattale della realtà ci porta a dover estendere questa visione emergentista a tutti gli aggregati sociali: famiglie, piccole comunità, imprese, città,

Stati. Se il mondo è un macchinario, esso necessita di pianificatori in grado di “guidarlo”, di meccanici per aggiustarlo. Ma se il mondo è in realtà un sistema vivente, se esso è in grado di auto-ripararsi, di evolversi, di apprendere, esso necessita invece come tutti i viventi di cure amorevoli, di dialogo, di sostegno nella crescita. La sfida per il futuro della pubblica amministrazione è tutta qui.

Riflessioni conclusive

Il fine del presente articolo era presentare il concetto di civic crowdfunding sia dal punto di vista teorico che pratico, esponendone la terminologia, analizzandone il funzionamento in astratto e provvedendo poi a fornire alcuni esempi concreti avvenuti in Italia, discutendone il suo ruolo nel processo di innovazione della pubblica amministrazione e proponendo infine un modello teorico d'insieme.

Il civic crowdfunding consiste nell'utilizzo del crowdfunding per finanziare la costruzione di opere o servizi di natura pubblica, ossia liberamente fruibili da tutti. Il crowdfunding è una forma di raccolta fondi resa possibile da internet e composta da tre elementi tra loro inscindibili: iniziatori della campagna, finanziatori e piattaforma online. La piattaforma gioca un ruolo centrale: essa agisce sia come catalizzatore, costituendo cioè un ambiente favorevole per l'incontro tra gli altri due elementi, sia come aggregatore, coagulando una capacità finanziaria altamente “polverizzata” e diffusa tra un numero estremamente elevato di persone, e rendendola disponibile. Il crowdfunding si declina in varie tipologie: a donazione, a premio, a prestito e a partecipazione in capitale sociale. Da un punto di vista accademico, infine, il crowdfunding pone notevoli sfide interpretative.

In Italia, il civic crowdfunding è già una realtà. Sono stati selezionati quattro casi particolarmente significativi. A Milano, il comune ha utilizzato il civic crowdfunding per finanziare una serie di progetti all'interno del programma Milano Smart City. L'operazione ha consentito di realizzare un totale di sette interventi urbani alla metà del costo, con un notevole risparmio per il comune. A Torino, il Museo Civico di Palazzo Madama è ricorso al civic crowdfunding per acquistare un servizio di porcellane appartenuto a una nobile famiglia piemontese. Il successo della campagna ha evidenziato come il civic crowdfunding possa giocare un ruolo importante anche nella conservazione e valorizzazione del patrimonio storico e artistico, un punto estremamente interessante, specie in Italia. A Taranto, il civic crowdfunding è stato utilizzato come strumento al servizio dello sviluppo economico e della riqualificazione urbana. La campagna iniziata dal Comune di Taranto ha permesso di attrezzare un FabLab nel centro storico, nella speranza che esso possa contribuire a rendere la città pugliese avanguardia italiana nell'industria 4.0, superando la gravosissima eredità lasciata dall'industria pesante. A Napoli, infine, una campagna di civic crowdfunding da record ha permesso di raccogliere fondi importanti per la ricostruzione della Città della Scienza, devastata da un incendio di

origine dolosa. Il civic crowdfunding è stato in grado di convertire in una forza finanziaria la forte reazione della cittadinanza contro il crimine.

Civic crowdfunding e pubblica amministrazione sono alleati o concorrenti? La pubblica amministrazione discende da un modello tradizionale di intervento pubblico, che tuttavia presenta evidenti segni di affaticamento sia sul piano economico finanziario, con l'accumulazione di un sempre crescente debito pubblico, sia sul piano della vicinanza al cittadino e alle comunità. Il civic crowdfunding deriva invece dalla Rete, che rende possibili inedite forme decentralizzate di intervento pubblico. I pregi di tale impostazione sono da ricercarsi nella maggiore sostenibilità finanziaria e nell'attivo coinvolgimento dei cittadini e delle comunità locali in tutte le fasi di pianificazione, sviluppo e realizzazione dell'intervento pubblico. Si è dunque dimostrato che tra civic crowdfunding e pubblica amministrazione sussiste una complementarità che rende possibile implementare una simbiosi.

L'evidenza delle limitazioni della razionalità, del ruolo ineludibile dell'incertezza e dell'inconsistenza della nozione di "verità" scientifica si riflette in una crisi dei modelli di scelta pubblica razionale che hanno a lungo costituito l'approccio standard, e risulta in un nuovo paradigma post-moderno di public management, nel quale convivono più approcci differenti. Le teorie della complessità costituiscono una sintesi emergente dalla negazione dialettica della modernità all'interno della varietà di approcci del paradigma post-moderno, e rappresentano un possibile superamento dello stesso verso una nuova visione olistica della realtà. Il civic crowdfunding è un esempio di comportamento emergente originatosi spontaneamente all'interno del sistema sociale, che trae la sua forza dall'intelligenza collettiva del sistema sociale stesso: tali comportamenti, potenziati dalle capacità della Rete, istaurano un dialogo, sia costruttivo che conflittuale, con quelle istituzioni che rappresentano la regolazione tradizionale del sistema. La sfida della pubblica amministrazione, oggi, è interagire con tali fenomeni: la comprensione e l'utilizzo intelligente degli stessi rappresentano la chiave per realizzare una governance pubblica di nuova generazione, capace di attivare, utilizzare e potenziare la capacità di autopoiesi insita nelle comunità stesse, che rende possibile migliorare la pubblica amministrazione nel senso della sostenibilità finanziaria e della vicinanza ai bisogni del cittadino.

Desideriamo concludere queste brevi riflessioni finali con alcune questioni aperte, direzioni nelle quali speriamo di orientare la ricerca futura e il dibattito in tale ambito. Innanzitutto, dal punto di vista prettamente legale, l'Italia è all'avanguardia, avendo varato, primo paese in Europa, una normativa ad hoc sul crowdfunding. Manca ancora tuttavia uno studio preciso sullo status legale del civic crowdfunding, ed esistono alcuni aspetti sui quali occorre gettare luce. Anche il rapporto tra civic crowdfunding e dinamiche di rigenerazione urbana potrebbe costituire una direzione di ricerca interessante. In letteratura si parla di "effetto Bilbao" per riferirsi alla spettacolare trasformazione della città spagnola di Bilbao a seguito della costruzione del famoso Guggenheim disegnato da Frank Gehry. Come

abbiamo visto nel caso della Sagrada Familia o delle cattedrali gotiche francesi, il civic crowdfunding ha un legame di vecchia data con il mondo dell'architettura. Si potrebbe utilizzare il civic crowdfunding nell'ottica di innescare “effetti Bilbao”? Quali potrebbero essere i vantaggi e i pericoli di tali operazioni? Infine, che tipo di nuovo approccio alla democrazia è possibile vedere nei fenomeni di auto-organizzazione e nelle dinamiche diffusive complesse? Come si pone tale nuovo approccio rispetto alle forme tradizionali di partecipazione democratica?

Riferimenti Bibliografici

- Ackoff, R. L. (1974). The systems revolution. *Long Range Planning*, – Vol. 7 – n.6|1974, 2-20.
- Ahrne, G., & Brunsson N. (2011). Organization outside organizations: the significance of partial organizations, *Organizations*, – Vol. 18 – n.1|2011, 83-104.
- Alexander, C. (1977). *A Pattern Language: Towns, buildings, construction*. Oxford: Oxford University Press.
- Argyris, C. (1973). Some limits of rational man organization theory, *Public administration review*, – Vol.33 – n.3|1973, 253-257.
- Aubert, M. (2016). *Trionfo del gotico*. Milano: Edizioni Ghibli.
- Bannerman, S. (2013). Crowdfunding culture, *WI: Journal of Mobile Media*, – Vol. 7 – n.1|2013. Consultabile in <http://wi.mobilities.ca/crowdfunding-culture/>
- Bedino, C. (2017). Il crowdfunding in Italia: tutti i numeri e le piattaforme. Consultabile in [https://blog.starteed.com/article.html?idA=2603272528428-348#il-crowdfunding-in-italia:-tutti-i-numeri-e-le-piattaforme-\(aggiornato-a-gennaio-2017\)](https://blog.starteed.com/article.html?idA=2603272528428-348#il-crowdfunding-in-italia:-tutti-i-numeri-e-le-piattaforme-(aggiornato-a-gennaio-2017))
- Carè, S., Trotta, A., Carè, R., Rizzello, A. (2018). Crowdfunding for the development of smart cities, *Business Horizons*, – Vol. 61 – n.4|2018, 501-509.
- Castrataro, D., & Pais, I. (2012). Analisi delle piattaforme di crowdfunding italiane. Consultabile in https://www.ilsole24ore.com/pdf2010/SoleOnLine5/_Oggetti_Correlati/Documenti/Finanza%20e%20Mercati/2013/01/Crowdfunding.pdf
- Castrataro, D., & Pais, I. (2013). Analisi delle piattaforme di crowdfunding italiane. Aggiornamento semestrale – Novembre 2013. Consultabile in http://www.collaboriamo.org/media/2014/04/analisi-crowfundng_2013.pdf
- Castrataro, D. & Pais, I. (2014). Analisi delle piattaforme di crowdfunding italiane. Aggiornamento semestrale – Maggio 2014. Consultabile in <https://www.slideshare.net/italiancrowdfunding/2014-analisi-delle-piattaforme-italiane-di-crowdfunding-castrataro-pais>
- Ceruti, M. (1985). La hybris dell'onniscienza e la sfida della complessità, in Bocchi, G., & Ceruti, M. (2007), *La sfida della complessità*. Milano: Bruno Mondadori.
- Davidoff, P. (1965). Advocay and pluralism in planning, *Journal of the American Institute of Planners*, – Vol. 31 – n.4|1965, 331-338.
- Davies, R. (2015). Three provocations for civic crowdfunding, *Information, Communication & Society*, – Vol. 18 – n.3|2015, 342-355.
- De Buysere, K., Gajda, O., Kleverlaan, R., Marom, D. (2012). *A Framework for European Crowdfunding*. Consultabile in <http://www.infoeuropa.ciejd.pt/files/database/000051001-000052000/000051102.pdf>
- Doan, M. A., & Toledano, M. (2018). Beyond organization-centered public relations: Collective action through a civic crowdfunding campaign, *Public Relations Review*, – Vol. 44 – n.1|2018, 37-46.
- Ertiö, T. P., & Baghwatwar A. (2017). Citizens as planners: Harnessing informations and values from the bottom-up, *International Journal of Information Management*, – Vol. 37 – n.3|2017, 111-113.
- Fondazione IDIS, (2015). Ricostruiamo la Città della Scienza. Consultabile in <https://www.de-rev.com/ricostruiamo-la-citta-della-scienza/post/comunicato-stampa-campagna-di-crowdfun->

ding-per-la-citta-della-scienza

- Foucault, M. (1994). Governmentality, in McKevitt, D., & Lawton, A. (1994), *Public sector management: theory, critique and practice*. London: SAGE publications.
- Freedman, D. M., & Nutting, M. R. (2015). *Equity crowdfunding for investors: a guide to risk, returns, regulations, funding portals, due diligence, and deal terms*. Hoboken, NJ: Wiley.
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: variations on a theme, *Accounting, organizations and society*, – Vol. 20 – n.2/3|1995, 93-109.
- Illarietti, D. (2016). Orti, officine, servizi: ci pensa il web. *Corriere della Sera*. Consultabile in <http://epela-statics.s3.amazonaws.com/press/corriere-della-sera.pdf>
- Isaac R. M., Walker J. M., Thomas S. H. (1984). Divergent evidence on free riding: an experimental examination of possible explanations, *Public choice*, – Vol. 43 – n.2|1984, 113-149.
- Kietzmann, J. H. (2017). Crowdsourcing: a revised definition and introduction to new research, *Business Horizons*, – Vol. 60 – n.2|2017, 151-153.
- Lyotard, J.-F. (1979). *La condition postmoderne : rapport sur le savoir*. Paris: Éditions de minuit.
- Logue, D. (2015). What is the future of civic crowdfunding? Consultabile in <https://www.weforum.org/agenda/2015/09/what-is-the-future-of-civic-crowdfunding/>
- Lorenz, E. N. (1993). *The essence of chaos*. Seattle: University of Washington Press.
- Lovelock, J. (1985). Gaia: una proprietà coesiva della vita, in Bocchi, G., & Ceruti, M. (2007), *La sfida della complessità*. Milano: Bruno Mondadori.
- Mandelbrot, B. (1982). *The fractal geometry of nature*. New York: Henry Holt.
- Marchesoni, M. A., & Pirrelli, M. (2013). Crowdfunding dal Louvre alla Biennale passando per Palazzo Madama. *IlSole24Ore*. Consultabile in <http://www.ilsole24ore.com/art/arteconomy/2013-03-11/crowdfunding-louvre-biennale-passando-palazzo-madama-181505.shtml?uuid=AbHu53cH>
- Milano Smart City, (2018). Crowdfunding civico. Consultabile in <http://www.milanosmartcity.org/joomla/crowdfunding>
- Mollick, E. (2014). The dynamics of crowdfunding: An exploratory study, *Journal of Business Venturing*, – Vol. 29 – n.1|2014, 1-16. Consultabile in <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S088390261300058X>
- Morin, E. (1985). Le vie della complessità, in Bocchi, G., & Ceruti, M. (2007), *La sfida della complessità*. Milano: Bruno Mondadori.
- NEXTaranto, (2016). Un FabLab a Taranto: iniziamo a progettare il futuro. Consultabile in <https://medium.com/@NEXTaranto/un-fablab-a-taranto-iniziamo-a-progettare-il-futuro-b25f2db76983>
- Nielsen, K. R. (2018). Crowdfunding through a partial organization lens - The co-dependent organization, *European Management Journal*.
- Palazzo Madama, (2013). Crowdfunding per il servizio D’Azeglio: appunti sulla strategia per le reti sociali. Consultabile in <http://www.palazzomadamarino.it/en/node/26613>
- Park, S. M., & Joaquin, M. E. (2012). Of alternating waves and shifting shores: the configuration of reform values in the US federal bureaucracy, *International review of administrative sciences*, – Vol. 78 – n. 3|2012, 514-536.
- Pentland, A. (2006). Collective Intelligence, *IEEE Computational Intelligence Magazine*, – Vol. 1 – n.3|2006, 9-12.
- Portugali, J. (2015). *Complexity, Cognition and the City*. Londra: Springer.

- Prigogine, I. (1984). *Order out of Chaos: Man's new dialogue with nature*. New York: Bantam Books.
- Prigogine, I. (1985). L'esplorazione della complessità, in Bocchi, G., & Ceruti, M. (2007), *La sfida della complessità*. Milano: Bruno Mondadori.
- Prigogine, I. (1997). *The End of Certainty: Time, chaos, and the new laws of nature*. New York: The Free Press.
- Roethlisberger, F. J., & Dickinson, W. J. (1939). *Management and the worker*. Cambridge: Harvard University Press.
- Salminen, J. (2012). Collective intelligence in humans: a literature review. Paper presentato alla conferenza *Collective Intelligence 2012*, Boston, USA.
- Solano, G. (2012). I cambiamenti dello spazio sociale: globalizzazione, stato e città, in Longoni, L., Solano, G., Baggiani, B. (2012), *La città nell'epoca della globalizzazione*. Roma: Aracne editrice.
- Snow, C. P. (1959). *The two cultures*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stiver, A., Barroca L., Minocha, S., Richards, M., & Roberts, D. (2014). Civic crowdfunding research: Challenges, opportunities, and future agenda, *New Media & Society*, – Vol. 17 – n.2|2014, 249-271.
- Treccani, (2018). *Enciclopedia online*. Consultabile in <http://www.treccani.it/enciclopedia/resilienza>
- Varela, F. G., Maturana, H. R. & Uribe, R. (1974). Autopoiesis: the organization of living systems, its characterization and a model, *Biosystems*, – Vol. 5 – n.4|1974, 187-196.
- Williamson, J. (1989). What Washington means for policy reforms, in Williamson, J., (1989), *Latin American readjustment: how much has happened*. Washington DC: Institute for International Economics.
- Woolley A. W., Chabris, C. F., Pentland, A., Hashmi, N., Malone, T. W. (2010). Evidence for a collective intelligence factor in the performance of human groups, *Science* – Vol. 330 – n-6004|2010, 686-688.
- Jacobs, J. (1961). *Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.

Sostenibilità istituzionale ed eguaglianza nelle nuove politiche industriali: schema interpretativo e di valutazione delle policy

*Gaetano Fausto Esposito**

Abstract

Il paper tende a delineare uno schema di valutazione delle politiche industriali alla luce dell'elaborazione del concetto di sostenibilità istituzionale. Questo concetto viene arricchito di una nuova valenza che riguarda anche l'obiettivo di ottenere una maggiore eguaglianza per i destinatari di queste policy. Di conseguenza, l'approccio seguito si focalizza sul nesso esistente tra istituzioni, crescita della libertà delle imprese e sviluppo del mercato, inteso come sede di confronto di idee e progetti. Viene quindi proposto sia uno schema di interazione che lega le diverse componenti della sostenibilità istituzionale e sia un primo schema qualitativo di programmazione di queste policy.

Keywords: *politiche industriali, sostenibilità istituzionale, diritti delle imprese, valutazione delle policy.*

* *Universitas Mercatorum*

Introduzione

Negli ultimi anni c'è stato un ritorno di attenzione sul ruolo delle politiche industriali come conseguenza di un maggiore interventismo pubblico nell'economia (Di Vico & Viesti 2014; Stiglitz, Greenwald 2018).

Al di là di azioni di protezione di industrie nazionali (pur giustificati nel caso di paesi in via di sviluppo e industrie “nascenti”: Stiglitz & Greenwald 2018), spesso rispondenti più ad esigenze di consenso politico che a una visione di lungo periodo, le nuove politiche industriali si configurano come strategie per promuovere la capacità di una economia di conseguire obiettivi che vanno al di là della crescita del prodotto lordo (Aiginger & Böheim 2015), tra cui rientra il più vasto approccio alla promozione di uno sviluppo sostenibile (Hausman & Rodrik 2006; Rodrik 2004).

In questa accezione possiamo considerare le politiche per creare un contesto favorevole allo sviluppo di competenze (Bianchi 2018) e in primo luogo a migliorare la circolazione della conoscenza e del livello di apprendimento tra le imprese. Poiché si tratta di fattori immateriali, non definibili secondo i tradizionali criteri definitivi dei beni privati (esclusività ed appropriabilità), l'intervento pubblico è necessario per superare le inefficienze dei mercati nell'allocazione della conoscenza (Greenwald & Stiglitz 2013; Stiglitz, Lin, Monga, Patel 2013).

Un ulteriore fenomeno originariamente non collegato direttamente alle policy industriali riguarda il concetto di eguaglianza sostanziale. In genere questo aspetto è affrontato con riferimento alla distribuzione personale e familiare del reddito (Franzini & Raitano 2018; AGIRE 2018), sebbene collegata anche alle politiche industriali per evitare aumento di instabilità politica e sociale (Stiglitz & Greenwald 2018).

Tuttavia pensiamo che possa avere un sua plausibilità anche per le imprese, nella misura in cui una policy industriale deve tener conto delle interazioni con l'ambiente sociale nel configurare soluzioni originali e creative (Bianchi 2018). Tale prospettiva non può essere colta senza una sostanziale uguaglianza di opportunità nell'esercizio dei diritti.

L'obiettivo di queste note è di fornire spunti per l'analisi e la valutazione delle politiche industriali, elaborando un concetto di sostenibilità basato sul ruolo delle istituzioni per lo sviluppo della competitività, considerando anche il miglioramento dell'eguaglianza sostanziale tra le imprese.

Il frame metodologico parte da due precedenti contributi (Esposito & Musso 2016; Musso & Esposito 2018) e cerca di tenere insieme la dimensione macro e quella micro della competitività, intesa come scoperta di nuove opportunità in un clima cooperativo tra governo e imprese (Rodrik 2008).

1. Sostenibilità e sostenibilità istituzionale

Il concetto di sostenibilità si presta a molteplici significati e, per la sua multidimensionalità, è spesso difficile da definire (Gallegati 2014). Dal punto di vista macroeconomico è intesa come sviluppo sostenibile, ossia come capacità che *“lo sviluppo corrente e gli stili di vita non minaccino o rischino di minare la vita delle future generazioni”* (Pfahl 2005).

Dal punto di vista microeconomico, riferito cioè alle singole organizzazioni, è la *“capacità di portare avanti e incrementare continuamente la propria attività attraverso una missione definita”* (Coblentz 2002), facendo in modo che ci sia riproducibilità del processo “produttivo” in termini di rapporto tra input ed output (Brinkerhoff&Goldsmith 1992).

In entrambi i casi la sostenibilità deve assicurare (almeno) la permanenza e (anzi meglio) l'arricchimento (in senso quantitativo e qualitativo) dell'entità che rappresenta il proprio obiettivo, sia essa la società nel suo complesso (come nel caso dello sviluppo) oppure una organizzazione più limitata.

Recenti contributi (Ostry, Berg, Tsanigrades 2014), legano uno stabile sviluppo futuro anche all'esistenza di una società che assicuri minori livelli di disuguaglianza: come possibilità di conseguire redditi personali più alti e una evoluzione di migliori prospettive future di vita. Anche questo aspetto, se declinato sulla capacità delle imprese di contribuire alla competitività, va inquadrato nel concetto più ampio di sostenibilità istituzionale.

Nell'accezione comune il termine sostenibilità è utilizzato come sinonimo di sostenibilità ambientale, e in questi termini se ne occupa la copiosissima letteratura al riguardo, coniugando l'aspetto ambientale (mantenimento di qualità e riproducibilità delle risorse naturali), con quello economico (capacità di generare reddito e lavoro) e sociale (garantire condizioni di benessere umano)¹. E infatti la definizione oggi ampiamente condivisa di sviluppo sostenibile è contenuta nel rapporto Brundtland (Our Common Future 1987), della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo, secondo cui

“Lo sviluppo sostenibile, lungi dall'essere una definitiva condizione di armonia, è piuttosto un processo di cambiamento tale per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali”.

1. Più recentemente poi nel 2015 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha definito l'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile corredata da 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (i *Sustainable Development Goals*) e da 169 target o sotto obiettivi che riprendono ampiamente i contenuti del Rapporto Brundtland, con una scadenza di target già al 2020 (Giovannini 2018).

Il rapporto evidenzia anche il concetto di equità distributiva nell'utilizzo delle risorse e richiama esplicitamente i processi decisionali e di scelta dei cittadini verso una maggiore democraticità introducendo anche il riferimento ai concetti di eguaglianza che in questa sede consideriamo connessi con quelli di sostenibilità. Quest'ultima è un processo in divenire (Brinkerhoff, Goldsmith 1992; Coblenz 2002), e implica molteplici dimensioni: sia di ordine strutturale, sia di ordine istituzionale e (finanche) morale².

Poco esplorato è stato invece il concetto di sostenibilità istituzionale³, se non quando collegata alla realizzazione di singoli progetti⁴, così non cogliendo la ricchezza dei nessi tra istituzioni e processi di sviluppo. Se infatti l'obiettivo delle policy è di attivare radicali trasformazioni occorre, da un lato, verificare le condizioni di successo dell'intervento e dall'altro il loro grado di evoluzione per effetto dell'intervento.

Perciò non basta che l'azione istituzionale bilanci interessi e coordini le azioni umane (Pfhal 2005) ma va anche valutata la capacità delle istituzioni di attivare comportamenti in grado di autoalimentare il processo messo in moto, evitando che una volta cessato lo stimolo iniziale si arresti, o addirittura abbia effetti controproducenti.

Per i nostri fini definiamo la sostenibilità istituzionale come: un circuito di auto-alimentazione in cui il frame istituzionale (storicamente determinato) consente il dispiegamento delle libertà/capacità individuali, secondo un percorso in cui la promozione di una maggiore eguaglianza consente di cogliere/attivare le opportunità del mercato.

La definizione evidenzia:

- il carattere dinamico del concetto, che può essere valutato solo in una logica processuale e quindi di causalità di azioni e di meccanismi di feed-back;
- l'interazione continua tra frame istituzionale, ampliamento delle capacità/libertà e ruolo del mercato, per ampliare gli spazi complessivi di libertà/ambiti di azione delle imprese;

-
2. Questa accezione è stata elaborata da Coblenz (2002) per i valori che caratterizzano una organizzazione istituzionale e la capacità che questi vengano adeguatamente comunicati e percepiti sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione.
 3. Una riprova si ha esaminando il *Programma di azione Agenda 21*, scaturito nel 1992 dalla Conferenza di Rio de Janeiro il documento-manuale delle Nazioni Unite, in cui si tracciano le linee per lo sviluppo del pianeta per tutto il XXI secolo, la dimensione istituzionale dello sviluppo economico – pur presente – non si traduce in nessun criterio per misurarne la *performance*.
 4. In un manuale per la verifica della sostenibilità istituzionale si specifica che una istituzione è considerata sostenibile se ha la forza di sopravvivere e sviluppare completamente le proprie funzioni in maniera permanente e con un livello decrescente di supporto esterno (NORAD Programs 2000).

- il rilievo – anche strumentale – di azioni per promuovere una maggiore eguaglianza in termini di migliore e più pieno utilizzo di potenzialità latenti;
- la necessità che questo processo si autoalimenti e si autosostenga nel tempo;
- il carattere storicamente determinato (e locale) del supporto istituzionale da valutare sulle situazioni concrete e sull'esistenza dello stock istituzionale formale e informale, influenzato dai fattori locali;
- il ruolo attivo del mercato inteso non solo come luogo di confronto di prezzi e scelte, ma come istituzione sociale di confronto di progetti e di circolazione dell'apprendimento, elemento costitutivo di un frame per favorire l'inclusione nel processo produttivo di tutte le risorse, e in particolare del lavoro, e per generare un valore sociale, in coerenza con la tensione verso una promozione dell'eguaglianza.

2. Il ruolo delle istituzioni

2.1. Istituzioni e libertà

Le istituzioni sono i vincoli (sia formali che informali) che strutturano l'interazione politica, economica e sociale (North 1991), il frame che disegna le regole del gioco della società (Trento 2012; Spangenberg 2002), e svolgono un ruolo essenziale per uno sviluppo “sostenibile”, perché sono il risultato cumulativo e sedimentato nel tempo di un continuo percorso di apprendimento, mediato dalla cultura di una società (North 1994).

In economia, le istituzioni sono tradizionalmente considerate per la loro capacità di tutelare la libertà economica, considerata a sua volta una sorta di prerequisito per le altre forme di libertà (Bruni&Zamagni 2015) ed in particolare per la libertà imprenditoriale e d'impresa. In questo ambito rientra sia un adeguato livello di sviluppo finanziario e di accesso al credito, così come uno stabile tasso d'inflazione, e quindi una adeguata politica monetaria, l'accessibilità ai mercati e la qualità dei servizi di connessione logistica.

Il concetto di libertà è strettamente legato all'ambiente storico-sociale ed economico (Boettke&Coyne, 2003) e agli aspetti locali (Hoff&Stiglitz 2004), che possono anche contrastare l'azione istituzionale.

Pertanto istituzioni e grado di libertà, sono questioni da affrontare nel concreto: non esistono paradigmi generali di libertà sempre ed ovunque effettivi, ma bisogna esaminare le situazioni specifiche (anche a livello territoriale), per disegnare policy adeguate.

La libertà deve poi esprimersi non solo nella fase di costituzione dell'impresa, ma anche in quella della sua evoluzione. Possiamo così distinguere tra libertà costitutive e libertà evolutive.

Le prime riguardano la capacità/possibilità di avviare un progetto imprenditoriale e, più in generale, un business e si possono declinare in:

- a) libertà di self-discovery imprenditoriale (accesso alla conoscenza e alle opportunità);
- b) libertà di aggregarsi, di associarsi traendone le opportunità, di connettersi alle reti fisiche e virtuali;
- c) libertà di pieno e completo uso del mercato (e quindi di cittadinanza nel mercato).

La libertà di self-discovery è all'essenza del processo imprenditoriale, specialmente quando ci si pone in una logica di politiche industriali (Rodrik 2004; Hausmann, Rodrik 2006; Hausman, Rodrik 2003) ed ha sicuramente un maggior rilievo rispetto alle altre.

Il campo delle libertà evolutive riguarda invece, più in generale, lo sviluppo dell'azione di business ed è possibile individuare le seguenti:

- d) libertà di accesso paritario ai fattori produttivi strategici (in primo luogo energia, logistica e finanza);
- e) libertà di inserimento nei processi (driver) della crescita (internazionalizzazione, innovazione, ecc.).

In questa seconda categoria di libertà c'è una più stretta relazione con gli aspetti dello sviluppo dell'eguaglianza, in quanto dovrebbero favorire il dispiegamento di potenzialità latenti per favorire una migliore eguaglianza e quindi la possibilità di dare reali contributi al processo di sviluppo della conoscenza.

2.2. Tipologia di istituzioni e ruolo della cultura

La distinzione tra istituzioni formali e istituzioni informali, è utile anche per le politiche industriali.

Le istituzioni formali riguardano appunto le statuizioni formali, che fissano le “regole del gioco”, come le classiche regole del capitalismo liberale, in particolare, la proprietà privata e la sua tutela, aventi come obiettivo di favorire gli scambi di mercato, gli inve-

stimenti, l'innovazione tecnologica e l'imprenditorialità (Acemoglu & Johnson 2005).

Ci sono poi istituzioni che non sorgono per effetto di costrizione esterna e posseggono un elevato livello di flessibilità e di adattabilità, frutto di conoscenze locali basate sull'esperienza, come le norme sociali e morali⁵.

C'è una certa convergenza di opinioni nel ritenere che l'espressione sintetica delle istituzioni informali sia rappresentata dalla cultura (Dobler 2009) che, sotto molti versi, può influenzare anche le istituzioni formali (Gorodnishenko, Roland 2011), attraverso un rapporto di interazione. Alla fine la cultura è una somma di quattro componenti, dalla cui analisi ricavare utili spunti sul versante istituzionale (Williamson & Kerekes 2011): fiducia (nel senso di affidamento), rispetto e stima, auto-determinazione (motivazione individuale) e obbedienza. Questi aspetti governano le norme sociali di relazionalità in campo economico-sociale, e possono assumere effetti ambivalenti sul ruolo delle istituzioni informali, che vanno considerati quando si vogliono introdurre dei parametri di misurazione della sostenibilità istituzionale. Siamo infatti convinti (come riconosciuto da più parti) che cultura, istituzioni e anche politica influenzano in modo profondo il terreno dell'economia in senso stretto (Ciocca 2018).

3. Eguaglianza, istituzioni e mercato

Fino ad ora abbiamo evidenziato il nesso tra istituzioni e libertà, facendo più volte riferimento al concetto di miglioramento dell'eguaglianza nelle opportunità come parte di un percorso di sostenibilità istituzionale. Adesso dobbiamo cercare di declinare meglio in che cosa si traduca questo concetto per le imprese.

In genere la letteratura al riguardo si occupa del tema con riferimento alla distribuzione dei redditi ed in particolare alla distribuzione personale dei redditi. Da questo punto di vista il problema della diseguaglianza è stato tradizionalmente impostato in termini di contrapposizione tra capitale e lavoro (Piketty 2002), ossia tra chi possiede i mezzi di produzione (e quindi ne utilizza i frutti) e chi non possedendoli deve accontentarsi del reddito derivante dal proprio lavoro.

Questa impostazione è cambiata nel tempo, sia con il modificarsi del ruolo degli imprenditori capitalisti – e con l'affermazione dell'impresa manageriale – sia per effetto della profonda modificazione dei processi produttivi e della terziarizzazione dell'economia, al punto che anche convinti fautori del ruolo di autoregolazione del mercato col-

5. Le prime comportano una sanzione di ordine sociale-collettivo in caso di violazione, mentre il mancato rispetto delle norme morali comporta un senso di colpa del trasgressore, che incide sulla sua autostima.

legano i fenomeni di disuguaglianza all'esistenza di imperfezioni di mercato che vanno rimosse (Friedman & Friedman 1982).

L'accezione di eguaglianza adottata in questa sede è riferita non tanto agli aspetti distributivi (e quindi alla equità relativa), quanto alla possibilità che le imprese, riescano a dispiegare appieno le proprie potenzialità latenti, contribuendo così a un pieno sviluppo di un processo di creatività che si basa anche sulla circolazione di conoscenze.

Pertanto gli aspetti relativi non si esplicano nella relazione (o in quello che nel passato veniva definito conflitto) tra imprenditori e lavoratori, ma riguardano la stessa categoria degli imprenditori, tra quanti sono messi in condizione di sfruttare le proprie capacità e quanti invece non riescono a farlo, anche perché limitati da costrizioni o da posizioni di rendita che agiscono come vincolo al processo di sviluppo.

Un aumento dei livelli di eguaglianza da questo punto di vista – attraverso un migliore sfruttamento delle potenzialità – comporta anche migliori risultati in termini reddituali, ma quello che ci interessa in questa sede è focalizzare come in una logica di sostenibilità istituzionale il miglioramento dell'eguaglianza (o la riduzione delle disuguaglianze) di ordine imprenditoriale, consenta di realizzare un processo di sviluppo capace di proseguire e di auto-alimentarsi. Possiamo dire che:

“[...] Le lezioni principali derivate dall'esperienza dei paesi un tempo in via di sviluppo e ora sviluppati è che la sostenibilità in senso ampio e l'inclusività sono inestricabilmente legate” (Spence 2019).

Mutuando le analisi condotte con riferimento alle differenze nel capitale umano (a partire da Coleman 1966) possiamo ritenere che la riduzione delle disuguaglianze sia profondamente legata ad aspetti di ordine ambientale/locale. Ritornano quindi gli aspetti di “contestualizzazione” come una delle caratteristiche di sostenibilità istituzionale.

L'applicazione di questo concetto al contesto imprenditoriale implica perciò l'analisi del nesso tra libertà (in particolare quelle di ordine evolutivo) e spinta verso un maggior grado di equità nello sfruttamento di potenzialità attraverso la relazionalità con il mercato.

Lo sviluppo di una maggiore equità implica l'esplicazione di capacità latenti, ed è strettamente legato alla esplicitazione di forme positive di libertà: è quest'ultima infatti che rappresenta la molla per ottenere una maggiore equità.

Libertà ed equità si pongono come due facce della stessa medaglia, che possono trovare nell'istituzione mercato un elemento di convergenza e di valorizzazione, nella misura in cui però questo si configuri come un processo che abbia più elementi di convergenza che di conflitto, recuperando il ruolo di ambito di libertà per l'acquisizione di cono-

scenza, di cui fa parte anche una accezione di competizione (o di concorrenza) molto diversa dalla concorrenza perfetta, e implica varie forme di vera e propria scoperta (von Hayek 2017).

3.1. Per una diversa concezione di mercato

Il mercato è un sistema di regole che può anche creare condizioni per una socialità orizzontale tra persone uguali e libere (Bruni&Zamagni 2015). E' quindi fondamentalmente un concetto sociale (Trento 2012, Becchetti, Bruni, Zamagni 2016), un luogo popolato non solo da attori impersonali ma soprattutto dove si confrontano e si incontrano azioni, piani, processi, paradigmi di informazione e di comunicazione che utilizzano il sistema dei prezzi e oggi, con la diffusione dei social network, anche giudizi e opinioni: in sintesi una sorta di dispositivo sociale per generare correlazioni tra le persone e tra le persone e le cose (Steiner 2012). Perciò può anche essere concepito come un luogo di cooperazione tra gli individui e di aumento della loro autodeterminazione, perché:

“quando operano direttamente sul mercato le persone hanno una maggiore libertà di scelta di azioni e compiti” (Benz&Frey 2006).

Il mercato poggia spesso su aspetti di ordine fiduciario e di appartenenza, a differenza della supposta impersonalità degli attori economici, che integrano il supporto informativo dei prezzi e, in molti casi, addirittura lo sostituiscono.

Il sistema istituzionale ha il ruolo di rafforzare, tramite il mercato come lo stiamo intendendo in questa sede, la trasmissione della conoscenza, favorendo l'apprendimento.

La funzionalità del mercato, e le regole per rappresentarne il frame, dipende dal contenuto delle prestazioni e dei beni scambiati, perché dinanzi a strutturali opacità informative ed eterogeneità qualitative le asimmetrie informative falsano le informazioni disponibili per le decisioni. Il mercato poi da solo non riesce ad assicurare un processo equilibrato quando ci sono dei coordination failures, ossia quando il rendimento di certi investimenti dipende da quello di altri che devono essere comunque realizzati (Haussman & Rodrik 2006). Il compito delle politiche industriali, in una logica di sostenibilità istituzionale, include il conseguimento di una maggiore equità sostanziale tra le imprese che a sua volta potrebbe finire per alimentare una funzione più equitativa da parte del mercato.

A questo proposito può essere utile riprendere la classificazione delle tipologie istituzionali formulata da Dani Rodrik e Arvind Subramanian (2003) con riferimento al mercato. Ad un primo livello abbiamo le istituzioni market creating (come quelle di tutela della proprietà e di enforcement contrattuale), essenziali affinché possa esistere un mercato e che presiedono alla certezza dei diritti fondamentali e assicurano la rule of law e la tutela contrattuale. Sono il nucleo delle istituzioni di stampo liberale, che però fanno riferimento a processi di

scambi di beni e di servizi aventi facile identificabilità nelle loro caratteristiche essenziali (il riferimento classico è alle cosiddette commodity).

Ma perché ci sia una funzione di garanzia della scelta per prestazioni via via più complesse, occorrono almeno altre due tipologie di istituzioni:

- quelle market regulating, per trattare gli aspetti di esternalità, di asimmetria e opacità informativa connesse a larga parte delle attuali transazioni;
- quelle market legitimizing, per consentire forme di protezione sociale (esplicita o implicita), e modalità di redistribuzione, gestione (e/o) riduzione dei conflitti ma anche dell'incertezza.

Queste tipologie istituzionali possono essere sia di carattere formale sia di tipo informale, purché rispondano alla convinzioni delle società (e quindi anche dei mercati) in cui sorgono e si applicano.

Collegando quanto abbiamo detto sul ruolo delle istituzioni, gli spazi di libertà e la relazione con il mercato possiamo formulare una schematizzazione da utilizzare in maniera strumentale per definire modalità di assessment della sostenibilità istituzionale (Esposito & Musso 2016).

Fig. 1 Istituzioni e ruolo del mercato per le policy industriali

<i>Tipologia di libertà</i>	<i>Tipologia di istituzioni</i>	<i>Ruolo del mercato</i>
Libertà costitutive	<i>Market creating</i>	Strumento di confronto tra prezzi
	<i>Market creating + market regulating</i>	Strumento di confronto tra prezzi e di circolazione dell'apprendimento
Libertà costitutive + libertà evolutive	<i>Market creating + market regulating + market legitimizing</i>	Strumento di circolazione della conoscenza e di confronto tra progetti e azioni di individui e comunità



All'aumentare del contenuto di libertà e del grado di socialità del mercato, si rende necessario passare da istituzioni "creatrici" del mercato a istituzioni market legitimizing, perché quando si richiede che il mercato si trasformi in uno strumento di circolazione della conoscenza e di confronto progettuale e di apprendimento, occorre che sia adeguatamente accompagnato da regole istituzionali (di ordine formale o informale), senza le quali non si produrranno gli effetti programmati.

In particolare l'ultima funzione della legittimazione del mercato riguarda le questioni di equità, perchè implica l'estrinsecazione non solo di libertà costitutive, ma anche di quelle evolutive, ossia della piena capacità di sviluppare il potenziale.

In assenza di questa possibilità (e quindi senza la tensione verso un maggior grado di equità) è dubbio che il mercato assicuri quel processo di effettivo equilibrio tra esigenze per il quale è considerato un meccanismo essenziale.

Centrale in questo ambito è il ruolo della competizione: a questo proposito sono illuminanti le parole di Friedrich von Hayek secondo il quale:

“La concorrenza è essenzialmente un processo di formazione dell’opinione.. essa crea le idee della gente su ciò che è meglio... ed è proprio in conseguenza della competizione che la gente giunge perlomeno a sapere che esistono tutte quelle possibilità e quelle opportunità di cui – di fatto – è a conoscenza” (Hayek 2017).

Un tale modo di intendere la competizione non può quindi essere semplicemente ridotto a un confronto di dati anonimi, ma implica anche una forte possibilità di partecipazione e di confronto di opinioni, oggi sempre più frequente.

4. Spunti per una procedura per la valutazione delle politiche industriali

Le nuove politiche industriali devono favorire lo sviluppo della fiducia tra i diversi soggetti coinvolti dall'intervento pubblico per assicurare una adeguata circolazione della conoscenza e per questo obiettivo occorre un approccio complesso, di tipo sistemico, con diversi strumenti di policy.

Le comuni esperienze di valutazione (Warwick&Nolan 2014) si focalizzano invece sui singoli contenuti ed effetti delle policy, cogliendone solo parzialmente la complessità. Le problematiche relative possano essere distinte in tre categorie (Warwick&Nolan 2014):

- semplici, quando comportano il riferimento a singoli strumenti di policy;
- complicate, quando ci sono più interventi che interagiscono tra di loro rendendo nella pratica difficile una precisa identificazione dei singoli strumenti;
- complesse, quando le problematiche sono caratterizzate da una elevata incertezza su come modificare il contesto e su quale sia il significato delle cause e degli effetti dell'intervento.

Le politiche industriali per la diffusione e lo sviluppo di processi di apprendimento com-

portano complicazioni e complessità dei fenomeni e quindi le usuali tecniche quantitative di valutazione dimostrano forti limiti, rendendo necessari strumenti di ordine più qualitativo focalizzati sul ruolo delle istituzioni (Warwick&Nolan 2014).

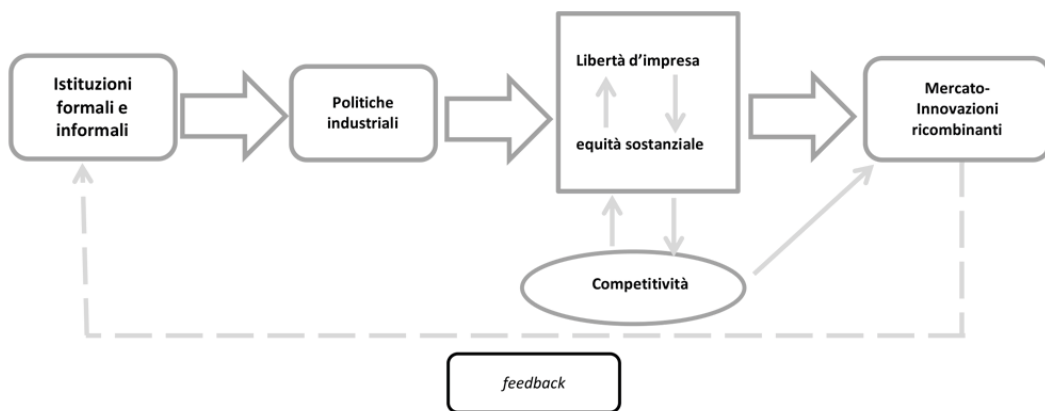
In particolare il processo di self discovery implica incertezza e difficoltà nell'individuare i nessi causali dell'intervento e qui emerge con enfasi una valutazione della sostenibilità istituzionale, che includa anche una valutazione in termini di equità. Quest'ultima, infatti, come altre condizioni è un aspetto a nostro avviso importante per politiche che vogliano non solo modificare la struttura produttiva di una economia di un contesto complicato e/o complesso, ma anche assicurarne la permanenza e sostenibilità dal punto di vista sociale.

Il carattere "processuale" della sostenibilità istituzionale influenza anche i processi di misurazione e di assessment. Generalmente la letteratura sulla verifica della sostenibilità istituzionale (Brinkerhoff & Goldsmith 1992; NORAD Programs 2000; Spangenberg 2002) considera singoli indicatori di misurazione, che valutano (attraverso delle proxy) la capacità di una istituzione di conseguire determinate finalità, focalizzando l'attenzione sull'organizzazione istituzionale (in quanto tale) in relazione alle sue specifiche, ma cogliendo solo una parte del complesso funzionamento istituzionale (Spangenberg, Pfahl, Deller 2002). Questo approccio pur con una sua utilità, presenta dei limiti, perchè, da un lato, non fornisce indicazioni sulla capacità di conseguire obiettivi nel lungo termine, dall'altro non considera gli elementi di contesto e il complesso degli attori e delle condizioni coinvolti nel processo di sostenibilità (Pfahl 2005), di fatto escludendo dalla verifica il ruolo e l'azione dei più ampi sistemi di regole (formali e informali, espliciti e impliciti, inclusive ed estrattive) che strutturano il comportamento umano.

Una riprova della difficoltà di questi indicatori di cogliere la complessità del fenomeno istituzionale è negli ostacoli applicativi della metodologia messa a punto dalla Commission on Sustainable Development⁶ con riferimento a Agenda 21, che alla verifica empirica ha comportato l'esclusione del 60% degli indicatori originariamente definiti (Spangenberg, Pfahl, Deller 2002).

Ecco perché serve un approccio di ordine più qualitativo, non diretto primariamente ad esaminare gli impatti diretti ed immediati di una certa organizzazione istituzionale, quanto piuttosto a considerare il processo di decision making e le sue implicazioni (Pfahl 2005), inserendo nella valutazione l'esame di criteri come la responsabilità, la partecipazione e la flessibilità per il conseguimento di diversi interessi della società (Pfahl 2005; Spangenberg, Pfahl, Deller 2002). Quest'ultimo può essere descritto dalla Fig. 2.

6. Questa Commissione è stata istituita dall'Assemblea dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per assicurare il *follow-up* della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo, anche per monitorare lo stato di avanzamento degli interventi relativi.

Fig. 2 Il circuito della sostenibilità istituzionale

Lo schema che ha un forte carattere processuale, in cui le policy istituzionali (nel nostro caso le politiche industriali) sono il frutto di un dato sistema istituzionale (storicamente e localmente determinato) per favorire la scoperta di opportunità imprenditoriali attraverso l'ampliamento del grado di libertà e della capacità di iniziativa delle imprese, che si traduce in una spinta verso una maggiore equità con un effetto ambivalente. L'effetto sulla competitività (da considerare non in termini di massimizzazione di risultato ma di obiettivo soddisfacente) intesa come confronto hayekiano di opinioni avviene sia (in forma più mediata) attraverso lo stimolo delle libertà, ma ha anche sulla stessa configurazione del mercato.

La competitività (intesa in termini di efficienza) e l'equità sono stati in genere considerati aspetti antitetici. Riteniamo che invece vadano perseguiti in termini di trade-off da parte di policy industriali che vogliano avere duraturi effetti in una logica istituzionale e quindi di complessivo impatto sulla società.

E' proprio il carattere diffusivo di queste policy che spiega la necessità di un trade-off tra libertà ed equità e la valutazione di quest'ultimo aspetto come un elemento di policy industriali orientato a una logica di sostenibilità istituzionale.

Nel miglioramento del mix libertà-equità delle imprese si rinviene il carattere innovativo di un approccio che non si limita ad assicurare una migliore efficienza dei processi produttivi, ma dovrebbe assicurare che il processo attivato possa avere un soddisfacente grado di permanenza e quindi comporta anche una valutazione di ordine sociale che potrebbe anche non corrispondere a una teorica posizione di ottimo, se ne viene pregiudicata la continuità.

In questo senso riacquistano valore obiettivi volti a realizzare un livello soddisfacente di sviluppo, in grado di influire sul mercato agendo sulla competitività delle imprese, ma facendo in modo che attraverso processi di equità sostanziale generino condizioni non conseguibili semplicemente eliminando i vincoli e le barriere al libero funzionamento del mercato, perché anzi (come dimostrato in diversi casi: Rodrik 2004; Rodrik 2008; Hausmann&Rodrik 2003) ciò potrebbe avere addirittura effetti controproducenti sulla capacità di diversificazione produttiva di una economia, l'effettiva esplicitazione del sistema di libertà sostanziali e una più efficace circolazione dell'apprendimento.

Il mercato diviene allora in questo processo un luogo di confronto e sviluppo creativo di processi di apprendimento resi possibili dalla crescita delle libertà/capacità delle imprese⁷ e in particolare l'ambito di confronto e convergenza di processi di innovazione ricombinante (Brynjolfsson&McAfee 2017) che attraverso ideazione, riconoscimento di pattern in un ampio contesto e più complesse forme di comunicazione sono alla base dell'attuale fase di competizione tecnologica (Brynjolfsson&McAfee 2017).

Perciò un approccio di sostenibilità istituzionale il mercato ha una finalità in primo luogo di ordine qualitativo per la crescita del processo di apprendimento, attraverso un processo di coevoluzione fortemente dipendente dalle situazioni contestuali (Hausman&Rodrik 2006).

L'obiettivo ultimo è di valutare come il sostegno istituzionale consenta di ampliare il processo di capacitazione delle imprese e di estrinsecazione di una loro maggiore eguaglianza sostanziale, anche migliorando l'attitudine del mercato ad agire come un contesto di valorizzazione e strumento di sviluppo in senso ampio.

Perciò è necessario considerare l'esistenza e lo spessore di processi di retroazione come quello individuato nella Fig. 4 che comportano feedback dal mercato alle istituzioni, attuando forme di auto-sostenimento, sia in fase *ex ante* che *ex post*.

7. Recenti tendenze tendono ad affermare un *approccio generativo dello sviluppo*, inteso come sviluppo di valore collegato alla libertà delle persone in un logica di sostenibilità intergenerazionale. Una prospettiva di questo tipo implica anche un ripensamento del ruolo delle istituzioni all'insegna di una maggiore poliarchia e sussidiarietà (Magatti&Gherardi 2014). Quest'ultima va intesa non solo in termini di sussidiarietà orizzontale, ma come vera e propria sussidiarietà circolare, ossia di condivisione di obiettivi e di azioni, del "fare insieme" (Bruni&Zamagni 2015).

4.1. La scomposizione per fasi del processo di impostazione della valutazione

Possiamo scomporre il processo di assessment della valutazione delle policy, in due fasi:

- la prima riguarda la verifica delle condizioni preliminari affinché l'intervento possa avere successo dal punto di vista della sostenibilità istituzionale;
- la seconda si riferisce invece alle tipologie di intervento da realizzare perchè l'impatto istituzionale produca gli effetti di policy e li produca in modo sostenibile.

4.2. La valutazione preliminare

La Fig.3 delinea gli elementi che occorre valutare quando si vogliono condurre analisi preliminari delle condizioni di sostenibilità istituzionale per le politiche industriali.

Fig. 3 Schema di analisi preliminare di sostenibilità istituzionale

<i>Valutazione dell'attuale stato delle capacità/libertà degli attori economici</i>		<i>Stato e grado di funzionamento del mercato</i>		<i>Fattori istituzionali</i>	
	<i>Score</i>		<i>Score</i>		<i>Score</i>
Libertà (capacità) costitutive		Strumento di confronto tra prezzi e opportunità		Organizzazioni - <i>Inclusive</i> - <i>Estrattive</i>	
a) libertà di <i>discovery</i> imprenditoriale;				Meccanismi istituzionali (sistemi di norme formali che strutturano e disciplinano i comportamenti individuali e collettivi)	
b) libertà di aggregarsi, di associarsi e di connettersi alle reti;		Strumento di confronto tra prezzi e circolazione dell'apprendimento e di buone prassi		- <i>Inclusivi</i> - <i>Estrattivi</i>	
c) libertà di pieno e completo uso del mercato				Istituzioni informali/cultura (sistemi di norme sociali e morali che informano i comportamenti individuali e collettivi) di stimolo alla:	
<i>Libertà (capacità) Evolutive</i>				- fiducia	
a) libertà di accesso paritario ai fattori produttivi strategici (capitale umano, conoscenza, energia, logistica e finanza);		Strumento di circolazione dell'apprendimento e di confronto tra progetti e azioni di individui e comunità e di formazione di giudizi e di opinioni		- rispetto e stima	
b) libertà di inserimento driver della crescita (internazionalizzazione, innovazione, ecc.).				- autodeterminazione	
				- obbedienza	

A partire dall'obiettivo di una politica industriale sostenibile (istituzionalmente) occorre verificare quale sia l'attuale situazione in termini di capacità di agire e di conseguire (ossia di libertà) degli attori che ne sono i protagonisti (e implicitamente il livello di eguaglianza nelle capabilities), esaminando l'attuale livello di istituzioni formali o il grado di cultura (sintesi di quelle informali), al contempo verificando la reale possibilità di attivazione del mercato e verso quale struttura di mercato si possa far

evolvere il processo, considerando il supporto attivo delle istituzioni e il contributo decisivo in primo luogo le imprese.

Lo schema pone particolare enfasi nella valutazione delle caratteristiche delle organizzazioni istituzionali: queste ultime possono essere inclusive, quando realizzano un vasto processo di partecipazione; sono invece estrattive quando riducono la partecipazione, favoriscono la costituzione di gruppi sociali chiusi e di fatto costruiscono o consolidano rendite di posizione, finendo quindi per trasformare valore aggiunto in rendita.

Le caratteristiche di inclusività o di estrattività delle organizzazioni si collegano strettamente ai tre aspetti indicati da Rodrik (2008) cui prestare attenzione nel disegno istituzionale: la connessione di queste policy con gli aspetti sociali (embeddness), la garanzia contro comportamenti burocratici che favoriscono in modo improprio i destinatari (picking the winner), la necessità di una forte accountability degli interventi stessi.

Lo schema proposto valuta se esistono ex ante le condizioni perché l'intervento possa generare un circuito virtuoso senza ricorrere di continuo a una azione esterna, che configurerebbe fin dall'inizio la dipendenza dell'intero processo da fattori esogeni.

Le valutazioni possono essere sostanzialmente espresse in termini qualitativi e servono a perimetrare il quadro complessivo di intervento.

In caso di analisi positiva occorre decidere le leve più idonee affinché si attivi un processo destinato a proseguire, valutando attentamente (qualora non ce ne siano le condizioni) se accantonare l'intervento o realizzarlo in altra direzione.

Se ad esempio le caratteristiche della cultura locale (che sintetizza le istituzioni informali), in termini di meccanismo fiduciari, clima di rispetto e stima reciproca, valori di auto realizzazione, ecc. sono antagoniste rispetto a un processo di valorizzazione del mercato come luogo di confronto già in partenza occorre valutare con attenzione la realizzazione di azioni di politica industriale basate su di un apparato di istituzioni formali che non riusciranno a incidere sulla sostanza dei fenomeni, per mancanza ex ante dei requisiti di sostenibilità istituzionale, oppure agire secondando in un primo tempo la cultura locale con interventi di orientamento basati sulle convinzioni locali, per poi giungere alla costituzione di un mercato o di un contesto analogo come luogo di confronto e trasmissione di processi di apprendimento, il tutto cercando di favorire processi di ordine fiduciario.

4.3. L’assessment dell’intervento istituzionale

Conclusa una analisi delle precondizioni di sostenibilità istituzionale si può utilizzare uno schema di azione per mettere in relazione la tipologia di intervento istituzionale con l’obiettivo di ampliamento della libertà o di sviluppo delle capacità che si intendano conseguire con l’intervento (Esposito & Spirito 2013).

Fig. 4 Schema di programmazione degli interventi istituzionali secondo il disegno di policy

<i>Tipologia di libertà/sviluppo delle capabilities</i>	<i>Istituzioni di garanzia, tutela e promozione del mercato</i>		
	<i>Market creating</i>	<i>Market regulating</i>	<i>Market legitimizing</i>
<i>Costitutive</i> d) libertà di <i>discovery</i> imprenditoriale; e) libertà di aggregarsi, di associarsi e di connettersi alle reti; f) libertà di pieno e completo uso del mercato (cittadinanza nel mercato).			
<i>Evolutive</i> c) libertà di accesso paritario ai fattori produttivi strategici (capitale umano, conoscenza, energia, logistica e finanza); d) libertà di inserimento driver della crescita (internazionalizzazione, innovazione, conoscenza, ecc.).			

In questo schema vengono considerate le tipologie di istituzioni che secondo la tassonomia di Rodrik e Subramanian sono utili per supportare e sostenere le diverse capacità/libertà degli individui in una logica di sviluppo del mercato.

Non è detto che si tratti di istituzioni da costituire ex novo, ma anzi si dovrebbe valorizzare in primo luogo il supporto istituzionale già esistente, facendolo magari evolvere nella direzione auspicata, valutando attentamente la funzionalità delle istituzioni al contesto storico e locale, perché non esistono modelli istituzionali efficaci e sostenibili in ogni luogo e tipologia culturale.

Le istituzioni su cui intervenire sono sostanzialmente quelle di tipo formale,

potendo al più cercare di verificare come si inseriscano in un contesto di norme sociali e morali che non sia ostativo né antagonista rispetto all'intervento, ma invece possa agire da supporto.

Considerato nel concetto di sostenibilità è centrale una maggiore equità l'intero circuito andrebbe valutato anche in questi termini. E qui ritorna la possibilità che interventi teoricamente orientati a migliorare il livello di competitività generale per le particolari condizioni di carattere locale e l'esistenza di un certo tipo di cultura potrebbe avere effetti opposti. Se ad esempio esiste un sistema di regole informali basato sul rispetto della parola data nella conclusione di accordi contrattuali capace di dare vita a una società più inclusiva basata sulla competizione di proposte e ad esso si sostituiscono rigide norme di comportamento codificate dai contratti questa azione potrebbe agire nel senso di escludere quanti sono in grado di fornire idee e proposte ma che potrebbero non essere titolati ad accedere a mercati più regolamentati. Ecco perché nel valutare policy industriali in termini concreti occorre ricostruire un effettivo quadro delle situazioni locali, utilizzando anche valutazioni di ordine sociale (e in alcuni casi anche antropologico) per avere uno scenario completo di valutazione del rapporto tra garanzia dei diritti-ampliamento dell'equità-crescita delle capability imprenditoriali.

Riflessioni conclusive

In queste brevi note abbiamo cercato di evidenziare alcuni spunti per una diversa considerazione di policy industriali secondo un approccio di sostenibilità istituzionale inclusiva anche aspetti di maggiore eguaglianza.

Si tratta di un primo tentativo che richiede ulteriori sviluppi opportuni soprattutto a seguito del ritorno di attenzione dei governi nazionali sulle questioni di specifica competitività.

Una riflessione attuale soprattutto alla luce degli orientamenti in singoli paesi verso un ritorno a policy tradizionali con marcato orientamento protezionista, che rischia però di avere effetti negativi nel medio periodo.

Dallo schema evidenziato emerge la forte reazione tra supporto istituzionale e mercato, anzi quest'ultimo, nell'accezione considerata in questa sede di confronto e di convergenza tra processi di sviluppo della conoscenza, ha un ruolo ancora più rilevante di quello attribuito dall'approccio neo-liberista di giudice ultimo dell'efficienza dell'intero sistema. Qui non c'è un giudice, ma i processi di mercato non

sono considerati solo in termini di efficienza, come confronto tra prezzi, quanto come complesso meccanismo di sviluppo e orientamento di giudizi, opinioni e comportamenti, sia di carattere impersonale che personale, con una forte capacità di modificare anche il sistema istituzionale⁸.

8. In conclusione valgono le chiare considerazioni di Joseph Stiglitz e Bruce Greenwald per i quali:
“Il problema di oggi non dovrebbe riguardare la questione se i governi dovrebbero perseguire politiche che plasmino la struttura industriale dell’economia. Inevitabilmente lo faranno. Il dibattito attuale dovrebbe vertere intorno alle direzioni da prendere [...] date le istituzioni in esse e data la loro evoluzione futura riconoscendo che l’evoluzione delle istituzioni stesse sarà influenzata dalle politiche industriali”
(Stiglitz&Greenwald 2018).

Riferimenti Bibliografici

- Acemoglu D. & Robinson J. A. (2013), *Perchè le nazioni falliscono*, Milano, Il Saggiatore.
- Acemoglu D. & Johnson S. (2005), “Unbundling institutions”, *Journal of Political Economy*, vol.113, n. 5.
- Aghion P., Dewatripont M., Du L., Harrison A., Legros P. (2012) *Industrial Policy and Competition*, NBER Working Paper n.18048, may.
- Aghion P., Boulanger J., Cohen E. (2011), *Rethinking Industrial Policy*, bruegelpolicybrief, june.
- AGIRE (2018), *Contro la disuguaglianza*, Roma-Bari, Laterza.
- Aiginger K. & Böheim M. (2015), *Fostering sustainable economic growth by redefining competitive-ness and industrial policy: Towards a systemic approach aligned with beyond-GDP goals*, UN Global Sustainable Report 2015
- Arnott R. & Stiglitz J.E. (1988), “Dysfunctional non-market institutions and the market”, *National Bureau of Economic Research, Working paper*, n. 2666, july.
- Benz M. & Frey B. (2006), “Being independent is a great thing: subjective evaluations of self-employment and hierarchy”, *Economica*, vol. 75, n. 298.
- Bianchi P. (2018), 4.0. *La nuova rivoluzione industriale*, Bologna, Il Mulino.
- Boettke P.J., Coyne C.J., Leeson P.T. (2008), “Institutional stickness and the new development economics”, *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 67, n. 2.
- Brynjolfsson E. & McAfee A. (2017), *La nuova rivoluzione delle macchine, Lavoro e prosperità nell'era della tecnologia trionfante*, Milano, Feltrinelli.
- Brinkerhoff D.W. & Goldsmith A.A. (1992), *Promoting the Sustainability of Development Institutions: A Framework for Strategy*, *World Development*, vol. 20, n. 3.
- Boettke P.J. & Coyne C.J. (2003), “Entrepreneurship and development: cause or consequence?”, *Advances in Austrian Economics*, n. 6.
- Bruni L. (2010), *L'ethos del mercato*, Milano Bruno Mondadori.
- Bruni L. & Zamagni S. (2015), *Economia civile*, Il Mulino, Bologna.
- Campiglio L. (2002) *Tredici idee per ragionare di economia*, Bologna, Il Mulino.
- Coblenz J. B. (2002), *Organizational Sustainability: The Three Aspects that Matter*, paper present. ERNWACA's First Strategy Session, Dakar
- Di Vico D. & Viesti G. (2014), *Cacciavite, robot e tablet. Come far ripartire le imprese*, Bologna, Il Mulino.
- Dobler C. (2009), “The impact of formal and informal institutions on per capita income”, *Working paper Institut für Volkswirtschaftslehre, Universität di Hohenheim*, n. 319.
- Ciocca P. (2018), *Tornare alla crescita. Perchè l'economia Italiana è in crisi e cosa fare per rifonderla*, Roma, Donzelli Editore.
- Coleman J. (1966), *Equality of Educational Opportunity*, US Department of Health Educational and Welfare
- Esposito G.F. & Musso F. (2016), “Institutional Sustainability of Industrial Policies for Inequalities Reduction at the Regional Level”, *Analele Universitatii Bucuresti. Seria Stiinte Economice si Admi-*

- nistrative, *Annals of the University of Bucharest: Economic and Administrative Series*, Issue 10. (<http://annalseas.faa.ro/ro/volume/Volume-10--2016~54.html>)
- Esposito G. F. & Spirito P. (2013), *La costruzione del capitale fiduciario*, Franco Angeli, Milano.
 - Franzini M. & Raitano M. (2018) (a cura di), *Il mercato rende diseguali? La distribuzione dei redditi in Italia*, Bologna, Il mulino.
 - Friedman R. D. & Friedman M. (1982), *Capitalism and Freedom*, Chicago University Press, Chicago.
 - Gallegati M. (2014), *Oltre la siepe*, Milano, Chiarelettere.
 - Gorodnichenko Y. & Roland G. (2011), *Culture, institutions and the wealth of Nations*, dattiloscritto.
 - Greenwald B. & Stiglitz J.E. (2013), *Industrial Policies, the Creation of a Learning Society and Economic Development*, in Stiglitz J.E., Lin J.Y. (ed. by), *The Industrial Policy Revolution. The Role of Government Beyond Ideology*, New York Palgrave-Mc Millan.
 - Giovannini E. (2018), *L'utopia sostenibile*, Roma-Bari, Laterza.
 - Hausman R. & Rodrik D. (2003) *Economic Development as Self-discovery*, *Journal of Development Economics*, vol. 72, n. 2.
 - Hausman R. & Rodrik D. (2006), *Doomed to Choose: Industrial policy as Predicament*, John F. Kennedy School of Government, sept. 2.
 - Hausmann R., Rodrik D., Sabel C.S. (2008), *Reconfiguring Industrial Policy: A Framework With An Application To South Africa*, Center for International Development, at Harvard University, may.
 - Hoff K. & Stiglitz J.E (2004), *After the Big Bang? Obstacle to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies*, *The American Economic Review*, vol. 94, n. 3.
 - Magatti M., Gherardi L. (2014), *Una nuova prosperità*, Milano, Feltrinelli.
 - Musso F., Esposito G.F. (2018), *Industrial Policy and Institutional Sustainability*, R. Orăștean, C. Ogran, S.C. Marginean (ed. By), *Innovative business Development a Global Perspective*, Switzerland, Springer.
 - NORAD - Norwegian Agency for Development Cooperation Programs (2000), *Handbook in Assessment Institutional Sustainability*, Oslo.
 - North D.C. (1994), *“Economic performance through time”*, *The American Economic Review*, vol. 75, n. 3.
 - North D.C. (1991), *“Institutions”*, *Journal of Economic Perspective*, vol. 5, n. 1.
 - Nyström K. (2010), *“Business regulation and the red tape in the entrepreneurial economy”*, CESIS Electronic Working Paper Series, n. 225.
 - OCSE (2009), *OCSE Roundtable: Competition Policy, Industrial Policy and National Champions*
 - Ostry, J., Berg, A., Tsanigrades C. (2014), *Redistribution, Inequality and Growth*, IMF Staff Discussion Note, February.
 - Pfahl S. (2005), *Institutional sustainability*, *International Journal of Sustainable Development*, vol. 8, n.1/2
 - Rodrik D. (2015), *La globalizzazione intelligente*, Roma-Bari.
 - Rodrik D. (2008), *Second-best institutions*, *The American Economic Review*, vol. 98 n. 2.
 - Rodrik D. (2008) *Industrial Policy: Don't ask Why, Ask How*, *Middle East Development Journal*, Demo Issue (2008) 1–29
 - Rodrik D. (2004), *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, John F. Kennedy School of Government, sept.

- Rodrik D. & Subramanian A. (2003), “The primacy of institutions”, *Finance & Development*, june.
- Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. (2002), “Institutions rule: the primacy of institutions over integration and geography in economic development”, *International Monetary Fund Working paper*, WP/02/189.
- Spangenberg J. H. (2002), *Institutional Sustainability Indicators: An Analysis of the Institutions in Agenda 21 and a Draft Set of Indicators for Monitoring Their Effectivity*, Sustainable Development, vol. 10, n. 2.
- Spangenberg J. H., Pfahl S., Deller K. (2002), *Towards indicators for institutional sustainability: lessons from an analysis of Agenda 21*, *Ecological Indicators*, n. 2.
- Spence M. (2019), Senza politiche inclusive investimenti e riforme soffrono, *Il Sole 24 Ore*, mercoledì 16 gennaio.
- Steiner P. (2012), *Introduzione alla sociologia economica*, Bologna Il Mulino.
- Stern D. I. (1997), *The Capital Theory Approach to Sustainability: A Critical Appraisal*, *Journal of Economic Issues*, vol. XXXI, n. 1.
- Stiglitz J.E. & Greenwald B.C. (2018), *Creare una società dell'apprendimento. Un nuovo approccio alla crescita allo sviluppo e al progresso sociale*, Torino Einaudi.
- Stiglitz J.E., Lin J.Y., Monga C. (2013), *The Rejuvenation of Industrial Policy*, Banca mondiale, Policy Research Working paper, n. 6628.
- Stiglitz J.E., Lin J., Monga C., Patel E. (2013), *Industrial Policy in the African Context*, Banca mondiale, Policy Research Working paper, n. 6633.
- Trento S. (2012), *Il capitalismo italiano*, Bologna Il Mulino.
- Von Hayek (2017), *Competizione e conoscenza*, Soveria Mannelli, Rubettino.
- Warwick K., Nolan A. (2014), *Evaluation of Industrial Policy: Methodological Issues and Policy Lessons*, OECD Science, Technology and Industry Policy papers, No 16, OECD Publishing.
- Williamson C.R. (2009), “Informal institution rule: institutional arrangements and economic performance”, *Public Choice*, n. 139.
- Williamson C.R. & Kerekes (2011), *Securing private property: formal versus informal institutions*, *Journal of Law and Economics*, vol. 54, n.3.
- Williamson C.R. & Mathers R.L. (2011), *Cultural context: the productivity of capitalism*, Development Research Institute. NYU, DRI Working paper n. 53.

La “lentissima fondazione” delle Autorità metropolitane

Giovanni Vetritto*

Abstract

A quasi 5 anni dalla loro introduzione le nuove autorità metropolitane stentano ad affermarsi come forti attori istituzionali. Ciò rappresenta un pesante handicap di sistema per il paese, stante il nuovo ruolo delle città nei sistemi socioeconomici avanzati e i fortunati processi di innovazione del governo urbano portati avanti in pressoché tutti i principali paesi europei. Le città, in particolare hanno un ruolo crescente di sviluppo, secondo il paradigma ormai affermato delle politiche di sviluppo cosiddette “place based”. In Italia, viceversa, per molteplici ragioni, dopo un percorso più che decennale di intuizioni e dibattiti, la legge del 2014 ha dato origine a istituzioni deboli e dal profilo contraddittorio, che in assenza di una chiara “agenda di politiche urbane” nazionale, lascia permanere il divario rispetto all’Europa.

Keywords: città metropolitane, agenda urbana, economie place based

* Presidenza del Consiglio dei Ministri

Introduzione

In un celebre scritto del 1981, uno dei più importanti giuristi italiani del '900 dava conto dell'estrema lentezza dei processi evolutivi che hanno caratterizzato la vita istituzionale italiana, sin dall'introduzione della Costituzione del 1948, facendo riferimento, allora, alla nascita e alla progressiva attuazione dell'ordinamento regionale (Giannini, 1981).

Si tratta, evidentemente, di una invarianza storica, che affligge ancora il nostro sistema amministrativo, e che si sta manifestando rispetto alla rilevante novità dell'introduzione delle nuove autorità metropolitane nel nostro panorama di governo locale, ad opera della "legge Delrio" dal nome del ministro proponente, che ha rappresentato un momento di arrivo di un lunghissimo iter di discussione parlamentare di più testi normativi differenti.

A più di quattro anni dall'entrata in vigore della legge in questione, la n. 56 del 2014, queste nuove Autorità non hanno ancora assunto una precisa identità istituzionale né hanno raggiunto un adeguato grado di operatività.

Al contrario, esse vivono una sorta di conflitto strisciante con le autorità comunali del rispettivo centroide; faticano a staccarsi dal pregiudizio che le vuole, di fatto, province con un altro nome (per caratteristiche, funzioni, rilievo); soffrono, conseguentemente, dei pesanti tagli di bilancio operati nei loro confronti come per le province, senza che si tenesse conto del fatto che queste ultime avrebbero dovuto essere del tutto cancellate (giusta o sbagliata che questa scelta fosse, Vetritto, 2014) con la riforma della Costituzione bocciata, invece, con il referendum, del 4 dicembre 2016 (e non è pensabile che il legislatore allo stesso tempo intendesse introdurre un nuovo ente per poi imporgli lo stesso destino finanziario immaginato per un ente tradizionale che intendeva sopprimere); scontano una grave carenza di "sguardo" locale, ovvero di visione strategica delle élite locali sul futuro delle proprie città, come ha notato con efficacia Antonio Calafati in uno dei più corposi contributi di riflessione pubblicati sulla questione urbana e metropolitana in Italia dopo la legge (Calafati, 2014).

1. La nuova centralità della questione urbana

Le città, che un tempo erano spazi circoscritti, spesso anche visivamente delimitati da mura che ne costituivano l'identità, oggi tendono ad essere "infinite", secondo una espressione di Aldo Bonomi (2004); ovvero non più fisicamente demarcate e rigidamente separate dallo spazio circostante, ma viceversa collegate tra di loro, immaterialmente o anche fisicamente, senza soluzione di continuità.

“Città delle reti” unite in poli d’attrazione e distretti produttivi che fungono da “milieux d’innovazione”, ovvero luoghi in cui per prossimità fisica, cooperazione o anche solo per serendipità tendono a svilupparsi inediti fenomeni di innovazione, spesso (ma non sempre) trainate dalla tecnologia (Castells, 1996); luoghi che per questo divengono catalizzatori di progresso economico e sociale, produttori costanti di effetti di spill over, traino per intere economie dei rispettivi sistemi-paese: dal “Diamante fiammingo” al “Randstadt olandese”, al distretto cinese del delta del fiume delle Perle, fino ad alcune geocomunità intermunicipali del nord e centro Italia (continuum urbanizzato della pianura padana, “città lineare” adriatica, “reti urbane” coordinate in via di sviluppo a Sassari come a Verona, grandi e performanti unioni territoriali come quella del Camposampierese) (Pellizzetti & Vetrutto, 2006).

Una indagine curata da Ernesto D’Albergo per il centro di ricerche dell’Anci ha chiarito i termini della nuova fortuna delle città nell’economia e nella società dell’età della globalizzazione:

“Pur occupando attualmente solo il 2% della superficie terrestre, concentrano la metà della popolazione mondiale e utilizzano il 75% delle risorse naturali mondiali. Il concetto di città è sempre più complesso. In passato le città erano entità geografiche ben delimitate, identificabili, cui corrispondevano livelli istituzionali precisi. Oggi ciò non è più necessariamente vero. I processi di globalizzazione hanno, in maniera crescente e continua, allontanato questa corrispondenza. Le città si presentano oggi come importanti generatori di ricchezza, di opportunità di lavoro e di crescita della produttività, e spesso sono indicate come motori delle rispettive economie nazionali, da un lato, e come luoghi in cui si concentrano criticità e problemi in una misura sinora sconosciuta, in cui coesistono nuove ricchezze e nuove povertà, in cui spesso si realizza una difficile convivenza tra culture autoctone e culture degli immigrati, ed in cui si acquiscono i rischi ambientali, la sicurezza e l’ordine pubblico” (D’Albergo 2009).

Proprio i processi di globalizzazione economica e di connessa dispersione delle localizzazioni hanno paradossalmente consegnato alle città un rilievo inedito nel sistema socio-economico dominante, in ragione di tre precisi fattori: la necessità per le grandi aziende globali di concentrare le funzioni strategiche e di direzione e controllo in luoghi che consentano l’acquisizione di servizi avanzati e diversi nella tipologia; la necessità del sistema finanziario, pur disperso in infiniti punti di contatto telematici potenzialmente dispersi e non situati, di contare su luoghi di “interazione diretta tra le persone e specifici spazi di ricontestualizzazione perché il sistema funzioni” (Vicari Haddock, 2004); la necessità del sistema economico produttivo in generale di poter contare sul contributo degli ormai imprescindibili servizi e produzioni knowledge based, di quei sistemi di funzionalizzazione e riproduzione della conoscenza come fattore critico della produzione, che a loro volta si sviluppano solo in luoghi specifici e con precise condizioni di contesto. Le città, appunto, come cuore del nuovo modo di organizzare l’economia e la società (tanti gli spunti nella raccolta di scritti postumi Martinotti, 2017).

La modernità pone, in relazione a questa nuova centralità ed alle problematiche complesse che essa origina, nuove domande per il governo delle città, rispetto alle quali le risposte prescindono quasi del tutto dalla rigida corrispondenza alla dimensione spaziale, ed anzi chiamano in causa le responsabilità di molteplici attori su scale territoriali diverse (e sempre più spesso anche sovranazionali). Mancare di rispondere a queste domande rischia di rendere ingovernabili le città, e con ciò di privare gli stati che non sapranno attrezzarsi a gestire politiche urbane integrate tra i diversi livelli di governo di una fondamentale risorsa strategica per la crescita economica e l'inclusione sociale.

Proprio in questa negativa condizione versano a tutt'oggi le nuove città metropolitane in Italia, con ciò che ne consegue in termini di performance del governo locale.

2. Le grandi conurbazioni e il loro ruolo in Italia

Questa sorta di impasse del nuovo ente non è una marginale questione istituzionale; è, a parere di chi scrive, una decisiva questione nazionale, alla luce del rilievo che il ruolo delle grandi conurbazioni ha assunto nei sistemi socioeconomici avanzati nell'era della globalizzazione (Sassen, 1994; De Matteis, 2011; Le Gales, 2006).

Le città, e segnatamente le grandi "città globali" (Sassen, 1997), sono ridiventate, come detto, il motore di qualunque dinamica di crescita economica e inclusione sociale. I fenomeni di nuova divisione internazionale del lavoro collocano i segmenti produttivi a maggiore valore aggiunto delle grandi catene sovranazionali del valore nelle principali città dei paesi più sviluppati, ma significativamente non in Italia (Rossi & Giunta, 2017): finanza, sistemi di conoscenza e sviluppo del know how, ricerca e sviluppo, creatività, programmazione e controllo, design. Per questa ragione le grandi città producono dovunque la gran parte della ricchezza dei paesi più sviluppati, mentre il nostro paese si dibatte da anni tra significativi problemi di crescita.

In Italia la questione urbana, dopo una fase di vitalità a cavallo tra anni '80 e '90 del '900, pare invece non essere più nemmeno nell'agenda politica (Consiglio italiano delle Scienze Sociali, 2005). Le città italiane stanno in larga misura mancando l'appuntamento con questo cruciale nuovo ruolo di protagoniste della modernità, che ha portato uno dei più autorevoli politologi americani a immaginare non molti anni fa addirittura un mondo governato dai sindaci (Barber, 2013).

Dati incontestabili evidenziano il gap di cui soffre tutto il paese. Le nostre città forniscono un contributo molto basso al PIL e all'occupazione: "l'Italia ricopre la penultima posizione tra i paesi dell'Ocse per contributo delle aree metropolitane alla crescita totale degli occupati in Italia tra il 2000 e il 2012 anche il contributo delle aree metropolitane alla crescita del PIL aggregato nazionale è sotto la media Ocse" (Veneri, 2014).

Complesse ragioni storiche spiegano, ma solo in parte, questo ritardo. Durante il Novecento forti e disordinate dinamiche di urbanizzazione hanno del tutto stravolto il disegno amministrativo dei diversi comuni delle conurbazioni, che hanno finito per far convergere confini e interdipendenze, con un ritmo anche più accelerato negli anni più recenti (Calafati, 2009). Di conseguenza, la geografia amministrativa dei comuni di queste aree sconta una ripartizione del potere politico-amministrativo divenuta obsoleta da decenni, a causa del congiungimento fisico di centri abitati un tempo distinti, della modifica degli insediamenti, di cambiamento dei ritmi circadiani delle persone. Non a caso la migliore dottrina giuridica già negli anni '70 del secolo scorso osservava come la realtà del governo locale italiano fosse polarizzata dai due estremi dei “Comuni polvere” (definiti “ridicolaggini giuridico-istituzionali”) e delle “conurbazioni” che “come fatto amministrativo semplicemente non esistono” (Giannini, 1971).

Il progressivo disallineamento tra interdipendenze e luoghi del potere che le governano ha pesantemente condizionato la performance dei sistemi istituzionali, che hanno a loro volta penalizzato i sistemi di impresa, in un paese di per sé complesso. Un paese policentrico, con molte città medie e quasi un quarto della popolazione ancora residente in aree intermedie o marginali (Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione, 2013), molta industria novecentesca insediata in contesti non urbani e perfino periferici.

Da questa path dependence il paese avrebbe dovuto affrancarsi quando, dalla fine degli anni '70 del '900, è cambiato radicalmente il quadro dei modi e dei luoghi della produzione, secondo sempre più marcate polarizzazioni territoriali; a questi fini avrebbe potuto e dovuto prendere esempio da evidenti dinamiche di adeguamento dei sistemi istituzionali urbani, perseguite in tutte le principali democrazie occidentali, attraverso ampi e ambiziosi programmi di ridisegno delle geografie amministrative territoriali (Sharpe, 1995), che hanno tenuto conto anche della trasformazione del fenomeno urbano in quanto tale in contesti amministrativi tra loro anche molto differenti.

3. Le trasformazioni del governo locale nei principali paesi europei

3.1. L'amministrazione locale in Europa: tendenze generali

Questo processo di riorganizzazione delle amministrazioni territoriali in atto sin dai primi anni '90 è caratterizzato da forti analogie. Ciò nel contesto di un più generale fenomeno di “convergenza” dei sistemi amministrativi, come esito della confluenza del modello centralistico continentale napoleonico “a diritto amministrativo” e del modello autonomistico anglosassone “a diritto comune” (Cassese, 1989).

Le determinanti di questo processo sono infatti unitarie, legate ai fenomeni della globalizzazione, del mutamento dei paradigmi organizzativi in conseguenza della “rivoluzione

tecnologica” e del contenimento della sfera pubblica nel quadro delle regole europee adottate sin dal Trattato di Maastricht del 1992.

Queste determinanti spingono i sistemi amministrativi a ricercare economie di scala nell’offerta dei servizi pubblici, possibili inedite sinergie nella gestione delle funzioni attraverso strumenti tecnologici (e-gov e smart city), maggiore efficacia nell’azione coordinata di enti contermini, riduzione dei governi locali intermedi, variamente denominati in Europa, dalle Province italiane alle Contee inglesi, dai Départements francesi ai Landkreise tedeschi, ai Powiaty polacchi ecc.

Nel perseguimento di questi scopi, il principale carattere che accomuna tutti i processi di riforma nazionali è l’abbandono dei criteri di uniformità amministrativa che erano particolarmente evidenti nei modelli di tradizione prefettizia e napoleonica (Ongaro, 2008).

Questo criterio di differenziazione ha ispirato sistemi sia regionali che comunali “a geometria variabile” (tipici delle riforme spagnole degli anni ’90), ma soprattutto un orientamento a governare non tanto geografie territoriali statiche, quanto le diverse categorie di servizi, organizzando uffici al livello dove si producono le più significative “economia di scala” (tipico il sistema tedesco dei kreise).

Si stanno riorganizzando, dunque, tutti i sistemi territoriali in una logica “multiscalare”, che è la seconda caratteristica comune alle riforme in atto. Una logica basata non più sulla distinzione e giustapposizione di diverse autorità di governo locale, dotate di distinte competenze; quanto su una logica di progressiva aggregazione di enti locali di base (le municipalità, nelle loro diverse configurazioni nei diversi paesi) su scale diverse di cooperazione intercomunale, con relativi livelli di gestione di funzioni rispetto alle quali la scala comunale si rivela non economica (pianificazione territoriale, ciclo delle acque, ciclo dei rifiuti, trasporti, ecc.).

Da questo punto di vista, le trasformazioni in atto giustificano la nuova concettualizzazione di quella che nella letteratura internazionale è definita multilevel public governance, ovvero un sistema sussidiario e cooperativo di integrazione dei diversi livelli di governo che soppianta la tradizionale netta distinzione e giustapposizione degli stessi che caratterizzava il federalismo classico, che, come tale, non è più vigente pressoché in nessun sistema (Marks, 1993; Vetrutto 2008).

Terzo carattere che accomuna le riforme in atto è l’enucleazione di modalità distinte di governo delle grandi aree metropolitane, che stanno diventando, nelle evoluzioni dei sistemi socio-economici, grandi hub dello sviluppo. Le città producono la gran parte del valore aggiunto (e dunque della ricchezza) di sistemi paese, la cui crescita tende a dipendere sempre meno da interventi centralizzati e da parametri macroeconomici generali,

e sempre più dal “differenziale competitivo” dato dalla concentrazione di capitale fisico, intellettuale e immateriale nei grandi centri urbani.

Ovunque, a partire dalle esperienze paradigmatiche di Barcellona, della Greater London, di Stoccarda e Berlino, quello che un tempo era il comune centroide delle relative conurbazioni perde importanza a fronte dell'autorità metropolitana, che attrae la gran parte delle funzioni di regolazione (urbanistica, trasportistica e logistica), pianificazione (strategica, territoriale ed economica) e servizio. Addirittura, nel caso di Londra la capacità di innovazione del sistema e la decisione nella discontinuità hanno portato a far sì che il vecchio “comune” centroide non esista proprio più.

Cooperazione intercomunale, a fini di razionalizzazione dei costi e innalzamento dell'efficacia dell'azione pubblica; aggregazione delle stesse unioni e associazioni di Comuni su ulteriori aree territoriali più ampie per la gestione di alcune funzioni; differenziazione del regime di governance delle aree metropolitane; caratteristiche che anche in Italia emergevano nella legge 56/2014, ma sono purtroppo rimaste sulla carta.

3.2. Germania

La Germania vanta una forte tradizione federale, che si è sviluppata attraverso diversi momenti; partendo da modello costituzionale basato sul c.d. federalismo duale, si è evoluto, a partire dalle riforme degli anni '60, in una particolare forma di federalismo cooperativo. Questo modello di recente, con la revisione del 1994 e soprattutto con quella del 2006, è stato sottoposto a sensibili cambiamenti attraverso l'introduzione di elementi di federalismo competitivo (Gunliks, 2003).

Mentre il governo federale esercita costituzionalmente la maggior parte dei poteri legislativi, le funzioni esecutive ed amministrative (incluse quelle relative alla realizzazione della legislazione federale e alla formulazione degli indirizzi di policy) spettano quasi completamente ai Länder, che costituiscono una interconnessione funzionale tra centro e periferia che è specifica del sistema federale tedesco. All'interno di ogni Land l'applicazione della legislazione (federale, statale e comunitaria) e la realizzazione delle funzioni e dei servizi pubblici è pertinenza dell'autogoverno locale (da parte di province e comuni), da sempre politicamente molto forte. In generale, i Länder esercitano la funzione legislativa per le materie loro attribuite dalla Costituzione, mentre per le restanti materie implementano o applicano le leggi federali.

In via esemplificativa, la responsabilità amministrativa, finanziaria e decisionale per l'istruzione è completamente affidata ai Länder; residua alla federazione la determinazione dei principi generali che riguardano l'istruzione superiore. La responsabilità per la fornitura del servizio sanitario è affidata in modo non esclusivo alle autorità locali: alcuni servizi possono anche essere forniti dai Länder o da altre

istituzioni parastatali, tra cui le comunità religiose. I fondi per l'assistenza sociale sono forniti dalla federazione, ma l'erogazione dei servizi avviene a livello locale. La Costituzione (art. 28) garantisce, infatti, alle autorità locali/regionali totale autonomia amministrativa.

La Germania federale attuale è composta da 12.432 comuni (Gemeinde) e 116 città che non appartengono ad alcun distretto o circondario (Kreisfrei) e che possono considerarsi esse stesse un distretto (Kreis), a questi distretti si aggiungono 323 circondari (Landkreise), per un totale 439 Kreise. Questi ultimi sono non tanto ulteriori livelli di governo, quanto centri di svolgimento di servizi che nei comuni di dimensioni minori rappresentano un costo elevato e per i quali può capitare che non vi siano risorse sufficienti (lavori pubblici riguardanti costruzione e manutenzione delle strade di collegamento fra comuni, ospedali, protezione civile, smaltimento dei rifiuti, gestione del trasporto pubblico, servizi sociali).

Nell'ambito di questo complesso sistema vi sono alcune figure di enti per la collaborazione intercomunale e inter-circondariale, quali: l'associazione tra comuni (Gemeindeverbände), che in alcuni Länder assumono il nome di Ämter, e consorzi a scopi speciali (Zweckverbände); tra questi ultimi si segnalano, in particolare, le Stadt-Umland Verbände che sono uno strumento di pianificazione territoriale al quale talvolta la legislazione dei Länder ha affidato anche funzioni in materia di rifiuti ed acqua.

Si sta ora tentando di superare questa ulteriore articolazione amministrativa attraverso l'attribuzione delle funzioni a livello ministeriale (di Land) o a livello locale (Kreis/Gemeinde) dopo che, sia negli anni '60 e '70 sia dopo la riunificazione, i Länder hanno affrontato il tema della dimensione e dei confini geografici dei comuni, più che dimezzando i "piccoli comuni", innalzandone così la dimensione media a circa 8.000 abitanti e diminuendo in modo drastico il numero di amministratori di enti locali.

3.3. Francia

La Francia è da sempre un paese fortemente centralizzato. Questa unitarietà della Repubblica si esprime attraverso l'unitarietà e l'unicità del potere centrale. La dottrina francese ritiene che nessuna collettività territoriale può avere un potere normativo proprio, il quale spetta solo allo stato, ma sarà dotata di un potere delegato, previsto dalla Costituzione e disciplinato dalla legge. Le collettività territoriali, pertanto, trovano il loro fondamento in Costituzione.

Il processo di riforma del decentramento (décentralisation) in Francia, ha inizio con la legge del 2 marzo 1982 "loi Defferre" sui diritti e le libertà dei comuni, dei dipartimenti e delle regioni. La décentralisation è stata poi completata dalla riforma costituzionale del 2003 che ha modificato le disposizioni costituzionali in materia di amministrazione

regionale e locale, la quale ha conferito alle regioni una garanzia costituzionale ed ha semplificato la classificazione degli enti territoriali.

La Francia era composta da 26 regioni (régions), di cui quattro d'oltremare (régions d'outre-mer, o ROM, e sono: la Guadalupa, la Guyana francese, la Martinica e La Riunione), ed un'isola, la Corsica. Le regioni della Francia continentale erano ulteriormente suddivise in dipartimenti (départements) in un numero che poteva andare da uno a otto. Le quattro regioni d'oltremare che hanno lo stesso statuto delle regioni "metropolitane" sono composte da un solo dipartimento (départments d'Outre-Mer - DOM), il cui territorio coincide con quello delle regioni d'oltremare.

In totale vi erano 100 dipartimenti. Infine vi erano 36.782 comuni, la maggior parte dei quali (98%) con una popolazione inferiore ai 9.000 abitanti.

Dopo due decenni di riforme il sistema è molto cambiato. Vigge oggi un opposto principio della libera amministrazione delle collettività territoriali. Ciò costituisce il nucleo fondamentale da cui discendono i contenuti, i limiti, e le garanzie della autonomia degli enti locali, che pur essendo suscettibili di essere ampliati o compressi con legge nazionale sono soggette al controllo del Conseil Constitutionnel; libertà di amministrazione non significa totale autonomia, o indipendenza delle collettività locali. Il limite più rilevante è dato dal controllo governativo, che resta molto forte e diventa un potere di impulso dei nuovi fenomeni aggregativi delle cosiddette communauté nouvelle (De Donno, 2018).

L'organizzazione degli enti territoriali non è più sottoposta ad un sistema gerarchico tra i vari livelli; infatti, l'ordinamento francese pone sullo stesso piano tutte le collettività della Repubblica e vieta ogni tipo di rapporto gerarchico tra regioni, dipartimenti e comuni; la competenza di ciascun ente è fondata sul principio degli "affari locali"; vige altresì una distinzione tra collettività a garanzia costituzionale e a garanzia legislativa.

La prima tappa è stata quella dell'accorpamento di alcune regioni, il cui numero è passato da 22 a 14. Il secondo passo è stato quello del cambio di dimensione delle intercomunalità, gli organismi che gestiscono alcuni servizi per conto di più comuni, la cui soglia minima è salita dal gennaio 2017 dai 5.000 abitanti a 20.000, con forti poteri conformativi dei Prefetti.

Il terzo è quello che prevede la scomparsa dei 101 dipartimenti, le autorità di area vasta subregionali. Creati ai tempi della rivoluzione, sono inseriti nella Costituzione e per abolirli serve il voto dei tre quinti dei parlamentari. L'obiettivo è fissato al 2020. Anche in questo caso obiettivo è quello di valorizzare l'integrazione e la cooperazione intercomunale su scale differenti di efficienza secondo la tipologia dei servizi.

3.4. Spagna

La Spagna è suddivisa in 17 comunità autonome che sono ulteriormente suddivise in 50 province, più due città autonome: Ceuta e Melilla.

Entro i limiti della Costituzione, alle comunità autonome è lasciato un ampio margine di libertà, che consente ad ognuna di esse di adottare le competenze ritenute necessarie. Sono, quindi, riservate allo stato tutte quelle materie che non siano state assunte espressamente da ognuna delle Comunità Autonome nel proprio Statuto di autonomia. In settori come la sanità, le assicurazioni sociali, i contratti e le concessioni amministrative, l'ordinamento del credito, della banca e le assicurazioni, allo Stato corrisponde soltanto la legislazione di base. In questi casi le comunità autonome possono assumere, oltre alle funzioni esecutive, quelle legislative che sviluppino la legislazione statale di base.

In ogni comunità autonoma esiste un organo esecutivo, o governo, ed un parlamento autonomo, che legifera nelle materie che siano state trasferite dal governo centrale a quello regionale. Vi è anche, in ogni comunità autonoma, un Tribunale Superiore di Giustizia. In alcune occasioni si sono verificati conflitti di competenza fra le Autonomie e il Governo centrale: tali conflitti vengono risolti dalla Corte Costituzionale dello stato spagnolo.

A partire dall'introduzione del sistema delle comunità autonome le province hanno visto diminuire i loro poteri. Sono ancora utilizzate come distretti elettorali, per la codifica postale e come riferimenti geografici. Le province sono cinquanta, raggruppate in diciassette comunità autonome. Le province sono a loro volta suddivise in comuni o municipi. A capo del municipio c'è il sindaco

Anche in Spagna il comune o municipio è l'unità amministrativa locale primaria, il cui capo è il Sindaco. I comuni vengono considerati parte delle province per tutto ciò che concerne l'amministrazione a livello nazionale.

Secondo l'Istituto Nazionale di Statistica della Spagna (INE) esistono 5 categorie di località abitate: Ciudad, ossia città; Villa; parroquia ossia parrocchia, equivalente della frazione comunale; lugar, ossia località; aldea, piccolo nucleo popolato di carattere rurale, privo di giurisdizione propria.

Ciudad e villa sono equivalenti costituiscono i comuni, mentre parroquia, lugar e aldea sono suddivisioni amministrative inferiori.

Anche in Spagna è di grande importanza il fenomeno delle integrazioni funzionali tra i comuni. Addirittura esemplare, poi, la gestione dei processi di pianificazione strategica e di rigenerazione urbana in ambito metropolitano, a partire dall'esperienza seminale

di Barcellona con il Sindaco Pasqual Maragall, e poi con la fortunata modernizzazione di Bilbao (Hughes, 2004).

A partire dagli anni '80 il processo di differenziazione dei poteri e delle prerogative delle diverse comunità autonome ha creato un vero e proprio nuovo paradigma continentale di c.d. "federalismo differenziato", volto a garantire maggiore autonomia a nazionalità che rivendicano da sempre autonomia (Catalogna, Paesi Baschi, Galizia).

È oggi allo studio un'ulteriore proposta di revisione costituzionale che si prefigge di conseguire i seguenti obiettivi: chiarire quali siano le competenze municipali per evitare duplicità e interferenze tra le amministrazioni pubbliche; incentivi economici per la fusione volontaria dei municipi; una razionalizzazione della struttura organizzativa dell'amministrazione locale e una revisione degli enti che costituiscono il settore pubblico locale conformemente ai principi di efficienza, stabilità e sostenibilità finanziaria; un riordino delle retribuzioni del personale a servizio presso le amministrazioni locali; nuovi interventi diretti alla integrazione coordinata dei servizi che dovranno includersi nei piani economico-finanziari degli enti locali; la determinazione obbligatoria dei costi effettivi dei servizi che sono chiamati a prestare gli enti locali e la trasmissione di tali informazioni al Ministro delle Finanze e delle amministrazioni pubbliche ai fini della pubblicazione garantire un controllo finanziario e di bilancio più rigoroso; l'introduzione di forme di controllo più rigide sull'attività economico-finanziaria degli enti locali; incentivare, infine, lo sviluppo della iniziativa economica privata, evitando interventi amministrativi sproporzionati.

4. La centralità urbana nelle logiche di sviluppo *place based*

Quello che un tempo era semplicemente il problema delle città intese unicamente come aggregati costruttivi, che si sviluppavano radialmente attorno a un "centro", contrapposte a un contado circostante marcatamente differente in termini di densità degli insediamenti, è dunque oggi un ben più complesso sistema di interdipendenze di un continuum urbanizzato in un'area spesso molto vasta, rispetto alla quale i grandi problemi della vita collettiva (uso del suolo, trasporti, altri servizi di cittadinanza, insediamenti produttivi, produzione e condivisione della conoscenza) si pongono e richiedono soluzione su scale territoriali differenti. Alcuni si pongono a livello della stretta conurbazione centrale, che però ha di norma del tutto rimodellato e di fatto cancellato la antica suddivisione tra comune centroe e diversi ring areali. Altri si sviluppano a livello di una più ampia interdipendenza di realtà che spesso gravitano funzionalmente sul centroe, pur in assenza di una continuità insediativa. Altri ancora si verificano in maniera continua lungo precisi "corridoi" territoriali disegnati a misura dell'infrastruttura viaria, ferroviaria e della logistica. Altri, infine, nei termini di un ristretto numero di decisioni sul coordinamento di poche attività comunque rilevanti rispetto ad alcune interdipendenze in.

Sussistono dunque, in area genericamente metropolitana (ovunque nel mondo e ancor più nella segnalata specificità del policentrismo italiano), i problemi della “nuova città di fatto” nata per coalescenza di comuni tra loro conurbati e nel tempo sempre più fusi (e rispetto alla quale può porsi il tema del governo unitario del massimo numero di funzioni e decisioni collettive); altri problemi di relazioni costanti e quotidiane, segnalate dai fenomeni di pendolarismo delle persone e di interdipendenza delle attività (produttive e di servizio) in un’area più vasta; o, per dir meglio, in più aree tra loro difformi, ormai sempre più raramente radiali, che si segnalano per disomogeneità dei diversi ring o per concentrazione lungo assi in un contesto abitativo di per sé non denso, nel quale la conurbazione si fa più rada e la “nuova” città centrale (quella nata per coalescenza attorno al centroide) funge da punto focale di dinamiche sociali ed economiche differenti in aree molto vaste.

È in questo senso che vanno letti i processi metropolitani di Londra, di Parigi, di Barcellona, di Berlino, ma anche di città più piccole come Lione, Stoccarda, Bilbao.

Processi che hanno fatto “salire di scala” quelle funzioni tipicamente comunali, come si è visto, fino ad allora svolte dai comuni centroidi, rispetto alle quali il progressivo rafforzamento dell’interdipendenza con i comuni di cinta rendeva ormai evidente la necessità di una gestione a livello di aggregato della conurbazione: trasporti, servizi sociali e contrasto ai fenomeni di esclusione, pianificazione urbanistica, servizi alle imprese, pianificazione strategica. Ai Boroughs londinesi o ai Maire parigini restano dunque pochissime funzioni di pura prossimità, mentre il grosso delle funzioni rilevanti è stato devoluto verso l’alto.

E ciò dappertutto, a prescindere da singole e comprensibili particolarità istituzionali, che hanno visto la sola Barcellona perimetrata per legge statale, la sola Berlino avere poteri regionali e rinforzare fortemente i processi aggregativi periurbani attraverso il sistema dei *kreise*, la sola Londra dotarsi di una agenzia locale per la sanità.

Anche il raffronto internazionale dianzi accennato avrebbe dovuto scoraggiare dal perseguire un destino “provinciale” e “di area vasta” per queste nuove Autorità; le quali, viceversa, porterebbero verosimilmente il maggiore valore aggiunto istituzionale se venissero utilizzate per governare la conurbazione, offrendo finalmente un governo unitario alle “città *in nuce*”, per dirla nuovamente con Antonio Calafati (2008).

E ciò non solo per ottimizzare lo svolgimento delle funzioni pubblicistiche ma per individuare un credibile soggetto di politiche di sviluppo urbano, secondo il paradigma, ormai prevalente in letteratura economica, dello sviluppo c.d. “place based”.

Con le parole di Fabrizio Barca (2009), l’approccio place-based si è ormai dimostrato “superiore a strategie alternative che hanno il limite di non rendere esplicito e responsabile il loro focus territoriale, o addirittura di nascondere dietro un velo di una autoproclamata indifferenza alle condizioni spaziali, e dunque falliscono nell’integrare servizi, partendo

dall'assunto che lo stato detenga le conoscenze migliori, o che debba fidarsi delle scelte e della guida di pochi attori privati". Questa superiorità si spiega perché "le politiche basate sull'approccio place based si basano sui saperi locali, ma sono sottoposte a verifica e analisi, e allo stesso tempo tengono in conto i legami tra i luoghi".

Considerando ormai analiticamente dimostrata la maggiore efficacia, in termini di sviluppo, di questo approccio, le politiche regionali sono state di recente sempre più concepite in termini di sostegno e critica alle dinamiche locali e di area vasta, peraltro particolarmente vivaci proprio in Italia, dove il fenomeno distrettuale ha connotato a lungo (e in parte ancora lo fa) il tessuto imprenditoriale. L'attenzione ai legami verso l'esterno viene dunque sempre più sostituita da quella per le condizioni locali, per il "capitale sociale" e le relazioni territoriali, in una logica bottom up. Si tratta di un cambiamento che sta sostituendo il tradizionale approccio top down allo sviluppo, secondo modelli "ciechi allo spazio" e basati sulla supposta capacità di traino delle regioni già fiorenti. E si tratta di un cambiamento verificato non solo in diversi casi nazionali, ma ormai sposato anche da grandi organizzazioni internazionali, che hanno fatto proprio l'approccio place based diretto a particolari situazioni subnazionali (Barca, 2009; Barca et al., 2012; Ocse, 2009; 2012).

Nella sua configurazione, l'approccio place based è sostanzialmente diverso dall'approccio neutro allo spazio di matrice neoclassica ("space blind"), in quanto parte dal presupposto che "una combinazione di geografia, storia cultura e istituzioni crea condizioni di imprevedibilità, eterogeneità e incertezza del sistema urbano e delle sue conseguenze di mercato" (Hildreth and Bailey, 2014). La distinzione tra politiche place based e politiche space blind dunque non è terminologico, nonostante entrambe riguardino i luoghi e le persone: le prime infatti mettono maggiore enfasi sul fatto che il benessere di ogni individuo dipende dal contesto in cui vive (Barca, 2009).

Il punto concettuale che sta al cuore dell'approccio alle politiche di sviluppo place based è che lo sviluppo economico nelle aree in ritardo non può essere atteso come un risultato automatico di una necessaria progressiva convergenza tra le regioni avanzate e le altre, progressivamente indotto da dinamiche di mercato; ma che, al contrario, le politiche più appropriate non consistono nel massimizzare la competizione tra tutti gli attori economici in tutti i settori e in tutti i luoghi (Seravalli, 2015). Quest'ultima strategia, compatibile con approcci space blind, sarebbe più efficace nei casi in cui vi fosse una perfetta mobilità dei fattori tra aree e regioni, seppure potrebbe anche stimolare produttività ed efficienza nei luoghi più progrediti ad ulteriore discapito delle aree in ritardo. E però, se assumiamo ragionevolmente che molte risorse non sono affatto perfettamente riallocabili nello spazio, (capacità produttiva già installata, particolari know how detenuti dai territori, specifiche risorse di certe aree), a maggior ragione si può riconoscere che politiche place based possano meglio innescare o supportare processi di sviluppo che altrimenti resterebbero inespresi (Barca et al., 2012).

In secondo luogo, un altro dei capisaldi dell'approccio place based è quella che viene definita "competitività territoriale" (Camagni, 2002), elemento che assieme a istituzioni locali e politiche adeguate può indirizzare processi di sviluppo capaci di produrre effetti redistributivi. In particolare, quando si pensa a politiche strutturali di sviluppo, è essenziale tenere in considerazione istituzioni e convenzioni sociali dei luoghi, l'organizzazione e i caratteri distintivi degli spazi geografici, e l'allocazione, in essi, dei mezzi di produzione (compresa la dotazione di conoscenze). Più specificamente, con riferimento alle condizioni geografiche degli spazi, Barca et al. (2012) affermano che le grandi conurbazioni e le aree metropolitane, che sono geneticamente caratterizzate dalla presenza di una varietà di piccole e medie municipalità, hanno in sé tutto il potenziale per dare il loro specifico contributo allo sviluppo generale del paese; condizione è che questi luoghi siano in grado di sviluppare i settori e le industrie rispetto ai quali abbiano un "vantaggio competitivo".

In questo senso, anzi, non è sempre necessario concentrarsi su grandi aree urbanizzate, quanto piuttosto sfruttare i potenziali competitivi di cluster e distretti di diversa grandezza e densità. Non vi è dubbio che in questo senso esistano politiche pubbliche in grado di sostenere e sviluppare cluster e distretti: le forme di un simile intervento territoriale pubblico possono essere varie, dagli incentivi diretti alle imprese alla formazione di specifiche professionalità e skill, funzionali a determinate traiettorie di sviluppo industriale.

In ogni caso, sono le politiche dirette a facilitare processi del tipo "learning by doing" e a stimolare reti operative e connessioni tra saperi e competenze operative quelle che hanno dimostrato di produrre i maggiori spillover effects sui sistemi produttivi locali. In altre parole, più che interventi mirati a supportare singole unità produttive, le politiche place based soddisfano le necessità del sistema che unisce le diverse unità produttive, stabilendo alleanze di interessi, creando opportunità di cooperazione, portando a condividere conoscenze e saperi, esperienze e pratiche operative. Focalizzandosi sull'organizzazione e lo sviluppo del sistema produttivo locale nel suo insieme, le politiche place based ne ridefiniscono i confini e riguadagnano un ruolo strategico di orientamento dei processi atti a rivitalizzare l'economia.

In questa categoria di politiche, tutta la letteratura (Sassen 1997; Calafati, 2009) si concentra sul ruolo delle città, per la loro capacità di offrire modelli di crescita economica competitiva e inclusiva. Sono le città i luoghi nei quali le sfide della globalizzazione possono essere meglio affrontate attraverso politiche innovative e sostenibili (da una prospettiva sia ambientale che sociale che economica) con uno sguardo al miglioramento della qualità della vita degli individui.

Nel far ciò, le politiche place based rappresentano, come detto, il necessario ripensamento del vecchio paradigma di policy neutrale allo spazio, perché riconoscono la rilevanza dei contesti locali, ovvero di quella serie di artefatti sociali, culturali e istituzionali che

caratterizzano ogni città. Adottare un approccio allo sviluppo a misura di ogni città vuol dire coinvolgere attivamente le comunità locali e le loro organizzazioni civiche, utilizzare le loro conoscenze e preferenze, collaborare con tutti gli attori collettivi territoriali e promuovere cooperazione interistituzionale, nella forma (ad oggi addirittura obbligatoria in Italia dopo la legge 56/2014, ma di fatto pressoché del tutto elusa) della cosiddetta “pianificazione strategica di territorio”.

Naturalmente queste politiche coinvolgono direttamente anche il sistema produttivo. In questo senso, il paradigma neoclassico postula che la crescita (e quindi lo sviluppo) sia fondamentalmente trainata dal progresso tecnico che sviluppa produttività e dotazione di fattori. Allontanandosi da questo paradigma, l’approccio place based porta ad evidenziare che i processi produttivi possano essere influenzati positivamente dalla esistenza di connessioni e reti produttive, seguendo la lezione fondante di Albert Hirschman (1958) e la recente vasta letteratura sulla cosiddetta “*network view to development*” (Hausmann and Hidalgo, 2011; Bartelme and Gorodnichenko, 2015).

Se ammettiamo, come suggerito da un’ampia letteratura, un ruolo importante alle esternalità positive (Meade, 1952) e ai vantaggi crescenti di sfruttamento di possibili economie di scala e di scopo (Kaldor, 1966; Krugman, 1979), è ragionevole affermare che distretti produttivi, reti di imprese e sistemi produttivi locali sono il livello aggregato in grado di produrre davvero effetti di spillover.

Nel contesto di un approccio place based, che è per sua natura focalizzato sulla natura complessa delle interazioni tra soggetti e luoghi, è stata proposta la ormai classica immagine della “tripla elica” per l’innovazione da Etzkowitz (1993): questa immagine sintetizza il passaggio da un semplicistico approccio all’innovazione dominato dall’impresa privata, come unico attore capace di creare vera innovazione, ad una lettura più complessa e realistica, che vede l’innovazione più facilmente nascere da una interazione complessa tra impresa, università e attori governativi, in quella che viene definita la moderna “società della conoscenza”.

Secondo questa configurazione, semmai il ruolo preminente per l’innovazione è detenuto dall’università (di nuovo, sottosistemi sociali di fatto localizzati prevalentemente nelle città) e si basa su una progressiva ibridazione dell’azione dei tre attori sociali descritti per generare nuove forme della produzione, per il loro trasferimento e applicazione. Questa visione incorpora la tradizionale dinamica innovativa dell’impresa (Schumpeter, 1942), ma sposandola con un rinnovamento della teoria del ruolo innovativo delle altre due sfere istituzionali e delle loro reciproche intersezioni. Conseguentemente, la “tripla elica” diviene il vero driver dell’innovazione a livello locale, da sostenere attraverso adeguate politiche di integrazione dei ruoli e dinamiche dal complesso disegno istituzionale, volte a misurare non tanto l’efficacia di singoli prodotti innovativi, quanto il complessivo effetto di sistema dell’innovazione prodotta dall’azione di sostegno pub-

blico all'innovazione, attraverso adeguati indicatori di qualità della vita delle persone (Bonaccorsi, 2009), come nel caso del procurement precommerciale e dei bandi di idee.

Vi è poi una ultima, ma decisiva e costitutiva ulteriore diversità dell'approccio place based rispetto alle vecchie politiche di sviluppo space blind; si tratta del ruolo attribuito al fattore della conoscenza e delle élite locali.

Partendo dalla tradizionale critica epistemologica sull'impossibilità sia teorica che pratica della programmazione top down, in ragione della impossibilità che il programmatore abbia conoscenze adeguate sulle preferenze individuali, la teoria in questione rifiuta la tradizionale risposta "di mercato", basata sulle dinamiche dello scambio come le uniche in grado di ottimizzare le scelte (à la Hayek, 1986). Si tratta, infatti, di una teoria astratta e indimostrata, e per di più tuttora rivelatasi del tutto inadeguata a trarre dal sottosviluppo i territori, perfino all'interno di nazioni ricche (e il caso dell'Italia e del suo dualismo nord/sud è esemplare in tale senso).

In risposta, la teoria place based confida sulla programmazione come funzione reticolare, come attività di scoperta costruita attraverso transazioni non di mercato tra pluralità di attori, sull'atto stesso del programmare come modo di confrontare dal basso ipotesi, conoscenze e preferenze, in un dibattito aperto inclusivo e informato. Si basa sulla convinzione che soluzioni ragionevoli (nel senso di Sen, 2010) e adatte ai luoghi possano derivare da processi di relazione e perfino conflitto tra attori portatori di forze endogene ed esogene; in altre parole, le politiche place based richiedono efficaci e attuali assetti di multilevel public governance, intesi come sussidiarie dinamiche di confronto (e se necessario anche scontro) tra livelli di governo portatori di conoscenze e preferenze differenti; sull'assunto che dal conflitto si possa uscire non solo attraverso il compromesso al ribasso, ma soprattutto attraverso l'innovazione.

Da questo punto di vista, la creazione di coalizioni di attori ha esattamente lo scopo di contrastare le rendite di posizioni di classi dirigenti locali "estrattive" (Acemoglu & Robinson, 2012), ovvero orientate ad estrarre rendita dalla situazione anche di sottosviluppo, specie in presenza di fondi esterni di aiuto, anche se democraticamente elette; oligarchie che si sono dimostrate spesso nella storia i più forti tutori dell'ordine costituito del sottosviluppo.

La ricerca di un equilibrio tra cooperazione e competizione nei luoghi e tra i luoghi, tra spinte esogene e valori endogeni, tra preferenze e conoscenze di livelli di governo differenti, rappresenta il cuore della dinamica di una politica di sviluppo place based e, allo stesso tempo, il cuore della meccanica amministrativa della multilevel public governance. Ed è chiaro quale luogo si mostri più adatto ad esplicitarne le potenzialità allo stato delle tecnologie e dell'economia: le città, in specie le grandi conurbazioni globali.

5. Le Autorità metropolitane in Italia: storia e disciplina

La vicenda della legislazione attraverso la quale introdurre anche in Italia, sull'esempio di fortunate esperienze internazionali, nuove autorità metropolitane è molto più risalente di quanto si creda.

Già nel 1990, con la legge 142, e precisamente con gli articoli da 17 a 21, il legislatore tentò di istituire autorità di rango metropolitano. Una legge dalla lunghissima gestazione e dunque alimentata da un precipitato di lunghissime discussioni tecniche e giuridiche (Vetritto 2007).

Impossibile non rammentare come tale legge appartenga a una fase della vita politica italiana durante la quale le classi dirigenti avevano una migliore consapevolezza della centralità dei fenomeni urbani nella modernizzazione istituzionale degli Stati (Vetritto 2011). In quegli anni in Italia esisteva, infatti, nella casistica dei Ministri "senza portafoglio", un Ministro per la Aree urbane: il primo, dopo una convinta campagna di stampa di un quotidiano romano, fu Carlo Tognoli nel governo Gorla del 1987; l'ultimo Carmelo Conte nel Governo Amato del 1992. Ad esso sopravvisse per alcuni anni uno specifico Dipartimento della Presidenza del Consiglio, infine cancellato con il d. lgs. 300 del 1999, dettato nell'ambito delle cosiddette "leggi Bassanini", con l'aspirazione, poi a sua volta fallita, di operare una stabile e ambiziosa riorganizzazione dell'intera amministrazione centrale ministeriale (Pajno, Torchia, 2000).

Le relative funzioni in materia di politiche urbane furono attribuite al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con il comma 3 dell'articolo 41 di quel decreto delegato; significativamente non a quello coevo dell'Ambiente e della tutela del territorio, come era stato proposto non pochi anni prima dalla celeberrima "Commissione Piga" (Piga, 1985); la disposizione di conferimento ebbe una così complessa formulazione da lasciare già intendere l'intreccio delle implicazioni organizzative e funzionali e la difficoltà di riassetto delle competenze dei molteplici livelli di governo e delle relative amministrazioni¹.

Le norme della legge 142 del 1990 erano più fini e flessibili di quelle attualmente vigenti. Anche allora vi era una sorta di successione della città metropolitana alla provincia, ma in base a una disciplina che partiva da una più chiara consapevolezza della differenza tra le due tipologie di enti locali: il nuovo ente era chiaramente orientato a governare la

1. La norma così recita: «Al ministero sono trasferite, con le inerenti risorse, le funzioni e i compiti dei ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione, nonché del dipartimento per le aree urbane istituito presso la presidenza del consiglio dei ministri, eccettuate quelle attribuite, anche dal presente decreto, ad altri ministeri o agenzie e fatte in ogni caso salve le funzioni conferite alle regioni e agli enti locali, anche ai sensi e per gli effetti degli articoli 1, comma 2, e 3, comma 1, lettere a) e b), della legge 15 marzo 1997, n. 59».

conurbazione, tanto che la perimetrazione era effettuata caso per caso dalla regione, con conseguente modifica delle circoscrizioni provinciali per accogliere i comuni dell'ex provincia del centroide per i quali non si ravvisassero caratteri metropolitani (art. 17, commi 2 e 3); vi era una più articolata attribuzione di funzioni di rete tra i comuni metropolitani (art. 19); era previsto un complesso itinerario di scorpori e fusioni per ridefinire le circoscrizioni comunali interne ai comuni (art. 20); era, infine, prevista una possibile inazione delle regioni, cui era affidato dalla legge un ruolo centrale di perimetrazione e regia, riservando al governo un potere attuativo di ultima istanza.

La disciplina introdotta andò incontro a una sorda opposizione delle regioni, soprattutto di alcune tra quelle al cui cuore esistono vasti e decisivi fenomeni metropolitani, evidentemente per timore di una perdita di potere effettivo nel sistema delle autonomie; e lo stesso Governo centrale mancò di utilizzare le prerogative che pure si era preconstituito, forse anche a causa di un crescente orientamento di favore per il ruolo degli attori regionali, che avrebbe condotto di lì a pochi anni alla fase del "federalismo amministrativo a Costituzione invariata" delle già menzionate "leggi Bassanini" e, di converso, una crescente e poco spiegabile disattenzione al tema, che negli stessi anni diventava semmai sempre più rilevante, della disciplina delle grandi conurbazioni.

La promessa di pervenire, presto o tardi, a una disciplina metropolitana di stampo europeo ricomparve in occasione della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. Da allora l'art. 114 della nostra Carta fondamentale cita tra gli enti locali che costituiscono la Repubblica proprio le città metropolitane, per le quali paradossalmente all'epoca non vi era alcuna nuova spinta per una nuova normativa di rango primario.

A tanto si è giunti, come detto, solo nel 2014, con la legge n. 56, a seguito della quale, anche grazie ad alcune scelte molto criticate, ma adatte a superare poteri di veto dei livelli di governo interposti, si è avuta una fase statutaria effettiva e una istituzione, almeno sulla carta, delle nuove autorità.

Come è noto, le città metropolitane sono oggi quattordici: dieci istituite direttamente dalla legge in Regioni a Statuto ordinario (Torino, Genova, Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria); quattro previste in regioni a Statuto speciale (Palermo, Catania, Messina e Cagliari).

Esse, secondo il comma 6 di una legge costituita di un solo articolo, a dispetto di decenni di orazioni degli specialisti sulla qualità della regolazione, operano sul territorio già appartenuto all'ex provincia; il secondo periodo del medesimo comma, fino ad ora oggetto di nessuna attenzione o discussione, apre però a possibili ripermetrazioni dell'area, indispensabili se di queste nuove autorità si intenderà fare istituzioni analoghe a quelle di successo in diversi stati europei.

Alle nuove autorità sono attribuite, ai sensi del comma 44, le funzioni provinciali, con ciò marcando una netta differenza rispetto alla legge del 1990, che disegnava più nettamente un profilo urbano e non di area vasta per questa tipologia di enti. Altre funzioni di rete sono elencate nel medesimo comma, tra le quali spicca l'obbligo di adottare una pianificazione strategica (cui però è attribuito un respiro solo triennale, di molto inferiore a quello adottato nelle prassi internazionali più accreditate). I successivi commi da 85 a 97 lasciano poi spazio ad un ulteriore arricchimento delle funzioni, nel quadro però non della valorizzazione dello specifico urbano delle realtà metropolitane, bensì in quello del riordino generale, da parte dello stato e delle singole regioni, delle funzioni provinciali.

Molto significativo, ma sino ad oggi oggetto di utilizzo piuttosto limitato, il comma 89, che prefigura un'interessante prospettiva di riallocazione delle funzioni differenziata ed ispirata a una moderna logica di efficienza intrascalare. Altrettanto innovativo il comma 11, che prevede, in generale, una possibilità di avvalimento reciproco delle strutture metropolitane e del centroide, che potrebbe flessibilizzare l'attività, ispirare logiche cooperative e non competitive, scongiurando una sorta di "inimicizia" istituzionale che in alcuni contesti già si intravede (ma, significativamente, anche questo comma fino ad oggi non ha dato luogo a fenomeni di particolare rilievo).

Tra luci e ombre, insomma, la disciplina positiva ha superato una lunga indecisione e spinto a una effettiva partenza delle nuove autorità; e avrebbe consentito alcune interessanti spinte innovative. È mancato però, fino ad oggi, un indirizzo di policy, centrale o locale, che vivificasse il processo e portasse a una percepibile vitalità dei nuovi enti, magari contraddittoria, magari differenziata sul territorio in ragione della estrema variabilità statistica di tutti i principali caratteri delle quattordici entità territoriali interessate, nonostante il grosso sforzo compiuto a livello istituzionale per offrire ai diversi attori politici competenti un quadro articolato delle informazioni statistiche e istituzionali delle diverse realtà interessate (Vetritto, 2017).

6. Alla ricerca di una Agenda urbana nazionale

In mancanza di un dibattito approfondito e di un chiaro e condiviso indirizzo, nulla di rilevante è, invece, accaduto e l'Italia continua a soffrire di un pesante deficit di sistema rispetto alla definizione di politiche volte a creare condizioni favorevoli allo sviluppo economico nei diversi ambiti territoriali, secondo la già menzionata lezione dell'economia hirschmaniana; politiche che passano per l'adeguamento dei sistemi istituzionali, per sfruttare quel valore aggiunto che i singoli territori possono dare ai sistemi di impresa; e in particolare nei contesti urbani, in quanto ambiti nei quali si ritrova la massima concentrazione del capitale materiale e immateriale di un paese.

Non a caso il nostro è pressoché l'unico paese europeo a non avere una vera e propria "agenda di politiche urbane nazionali" (Calafati, 2013; Ministro per la Coesione Territoriale, 2012), coerente con quella esistente a livello dell'Unione (Commissione UE, 2011). Né può ritenersi sufficiente l'esistenza, nella stagione di programmazione dei Fondi Strutturali europei 2014-2020, l'esistenza di un Piano Operativo Nazionale plurifondo, pur sempre staccato dalle politiche ordinarie, chiuso a contributi settoriali ministeriali, limitato nell'ambito ai soli centroidi delle nuove aree metropolitane.

A questa situazione il legislatore pare aver voluto reagire puntando sulla istituzionalizzazione delle nuove Autorità urbane, riferite alle principali conurbazioni italiane (e ad alcune città medie, dagli incerti caratteri metropolitani, cui però ragioni geopolitiche hanno evidentemente consigliato di estendere il regime). Gli attori del sistema, però, non hanno sino ad oggi colto l'occasione per sviluppare un chiaro orientamento istituzionale e funzionale.

Come è evidente, non si tratta di una questione di policy di poco conto, ove si ponga mente all'accentuata variabilità di caratteri dei diversi contesti urbani, in termini di conurbazione fisica, potenziale economico, reddito disponibile, problematiche socio-assistenziali, demografia, altimetria, omogeneità dell'area circostante.

Pure in un panorama problematico così complesso, se si vuole sbloccare il "falso movimento" verificatosi attorno alle nuove autorità sin dall'entrata in vigore della legge, e se si vuole sfruttare il loro potenziale urbano sottraendole a invarianze di tipo "provinciale", occorrerà che il dibattito si faccia più vivace, innanzitutto rispetto all'ambito territoriale di riferimento ottimale per la loro operatività ed efficacia; tenendo conto, in questo senso, del fatto che il legislatore ha prefigurato un sistema flessibile di perimetrazione. Il comma 6 della legge, nel secondo periodo, consente infatti a comuni o gruppi di comuni di "uscire" o "entrare" dall'area, seppure secondo la complessa procedura ordinaria di cui all'art. 133 della Costituzione.

È in questi ultimi termini che si pone la sfida che l'Italia ha di fronte rispetto al tema metropolitano, in una ottica non asfitticamente giuridica. Ed è questa la chiave di lettura che va cercata, dopo decenni di fortunati fenomeni a livello europeo e internazionale, se si vorrà sfruttare la caratteristica dei principali sistemi urbani, ovvero quella di essere, pur nella segnalata estrema complessità, i luoghi in cui è possibile mettere a frutto, come dianzi accennato, il capitale fisico, finanziario, architettonico, culturale, ma anche immateriale, di conoscenza, di relazioni e serendipità, per ridare fiato a una economia ormai da troppi anni debole nelle dinamiche di crescita e inclusione (Rossi & Giunta, 2017); individuando, a questo fine, con le opportune scelte e secondo una visione nazionale coerente, adeguati sistemi di governance delle complesse conurbazioni metropolitane.

Riflessioni conclusive

Dopo diversi anni dall'entrata in vigore della legge n. 56/2014, e dopo almeno un biennio dall'adozione, spesso in una logica di assoluta continuità con la vecchia provincia e di puro adempimento routinario, degli statuti costitutivi degli organi di governo delle nuove autorità, è possibile individuare alcune criticità ricorrenti e ipotizzare una logica per superarle (e i mezzi per farlo). Ciò pur nella consapevolezza che una ormai accertata partenza del processo di riforma in chiave prevalentemente (se non esclusivamente) conservativa ha già prodotto danni non facilmente recuperabili, discredito per la nuova figura istituzionale, mancati guadagni di efficacia ed efficienza per il sistema amministrativo (e di conseguenza per cittadini e imprese), rendendo oltremodo difficile un recupero di seconda istanza.

Il primo elemento da considerare è di natura puramente culturale. Non esiste proprio, nella cultura diffusa degli amministratori sul territorio, e nemmeno delle rappresentanze istituzionali degli enti locali, una consapevolezza adeguata della diversità tra la nuova area metropolitana e la vecchia provincia. Il rischio di una operazione di pura facciata che conservi pressoché del tutto la sostanza della vecchia provincia è ormai concretamente realtà. Si può dunque dare per persa, al momento, per la seconda volta (dopo la rammentata l. 142/1990) l'occasione di introdurre quel livello di integrazione sovra comunale nella gestione di servizi amministrativi che già oggi sono sovraccaricati dall'esistenza di precise e corpose interdipendenze negli ambiti propriamente metropolitani (pianificazione strategica ed economica, pianificazione strutturale, informatizzazione, trasporti, marginalità, cura).

Proprio in questo senso continuista operano consapevolmente, e perfino più o meno dichiaratamente, alcuni grandi attori nazionali (l'UPI, ma anche paradossalmente l'ANCI) e diverse regioni (Campania su tutte). E fin qui lo scadimento del dibattito pubblico, la dequalificazione delle élite locali e un certo provincialismo di cui l'Italia ha sempre sofferto rendono comprensibile, seppure non giustificabile, questo primo ostacolo.

Il secondo motivo di diffusa tendenza a derubricare il possibile processo di rinnovamento istituzionale è però ancor meno comprensibile nella urgenza dei fatti concreti della vita urbana. Si tratta della disattenzione al dato formale, portato dalla legge, che vuole l'ambito provinciale come quello di origine dello sforzo di creazione dell'area, ma dando precisi margini di flessibilità per ripermire l'area stessa nei non pochi casi nei quali il territorio provinciale non coincide con i livelli di interdipendenza reale che individuano l'area metropolitana. Basti pensare a Torino, in cui almeno un centinaio di comuni dell'ex provincia non evidenziano alcun carattere metropolitano; o Genova, che ha all'interno dell'ex provincia ben due aree interne, ovvero i luoghi territoriali diametralmente opposti al metropolitano, e che quindi attraverso lo strumento metropolitano si rivelerà di fatto impossibile governare. O a Firenze e Venezia, le cui aree metropolitane sono in ogni stu-

dio anche internazionale descritte come policentriche (Firenze con Prato e Empoli, Venezia con Padova e Treviso). O alla incongrua esclusione di province “nuove” da ambiti metropolitani loro propri in misura evidentissima (Monza per Milano, la Barletta Andria Trani per Bari). Che nemmeno in sede locale si colga la necessità di più articolate misure di cooperazione e governo delle interdipendenze, al di là della comprensibile resistenza ad avventurarsi nel complesso iter normativo di ridefinizione formale dei confini, è davvero sorprendente: unica eccezione, un primo significativo sforzo di coesione di Firenze con Prato (ma tenendo il centroide ben stretta la dimensione, impropria, di governo della rarefazione del contado del Chianti).

Non vi è, in terzo luogo, sufficiente chiarezza su un orientamento preciso del centro su cosa debba essere la pianificazione strategica metropolitana prevista dal comma 44, lettera a), e che invece, come detto, risulta strumento fondamentale per efficaci politiche di sviluppo urbano place based.

Sino ad oggi per “piano strategico” si è inteso spesso una operazione di puro marketing territoriale; in altri casi, una sorta di spalmatura pluriennale del PEG; in determinati ambiti regionali (Sicilia, Puglia) soltanto un catalogo di progetti da far finanziare alla regione, che poneva come requisito a questo fine l’adozione del piano stesso.

Non esistono a tutt’oggi, con la sola parziale eccezione di Torino (in particolare nella consiliatura del Sindaco Castellani), e comunque non in misura significativa dopo l’adozione della legge, piani di vero e proprio riposizionamento strategico di tipo europeo, che tendano a governare sostegno delle vocazioni economiche, connessi interventi infrastrutturali e di servizio, pianificazione di medio termine dei servizi amministrativi e connesse scelte pluriennali di bilancio; anche qui con la parziale eccezione di un maggiore respiro di visuale e di una migliore tecnica redazionale del piano fiorentino. Anche in questo senso operano attori nazionali (Anci, Rete delle città strategiche, Inu), che propongono visioni tra loro non sempre coerenti, senza che il centro, principale responsabile di questa specifica ragione di ritardo, fornisca una sua visione delle finalità e della struttura di questo tipo di documenti. L’Inu, in particolare, critica da tempo un mancato coordinamento del piano triennale rispetto alla strumentazione urbanistica esistente (strutturale e operativa) con cui viene comunque ad interfacciarsi e a cui potrebbe sovrapporsi; ma senza avere dal mondo istituzionale alcuna risposta ai suoi timori.

Inoltre, in sede locale, per venire ad una ulteriore ragione della stasi, vi è una sorta di “blocco politico” in capo ai comuni centroidi, che temono le ricadute di un possibile conflitto politico e per questo rinunciano pressoché del tutto ad esercitare il proprio ruolo di connettore e catalizzatore delle nuove politiche integrate sull’area vasta. Ciò è particolarmente evidente nei casi di Roma e Bari, meno forte sul piano concettuale a Catania, dove però pure si stenta a passare da un ruolo di generico traino ad una effettiva capacità di far prevalere scelte nette nei settori più strategici. Addirittura paradossale la spasmo-

dica attenzione allo spazio “entro le mura” di quella che è l’unica vera capitale europea di *functional urban region*, ovvero Milano, a fronte dei giganteschi problemi creati anche al centroide dalla deindustrializzazione dell’hinterland.

Il centro, a fronte di queste dinamiche omogeneamente operanti contro una attuazione coraggiosa delle nuove norme, sta esercitando un ruolo estremamente ambiguo, che rinforza le dinamiche di conservazione invece di sostenere quelle di rottura.

Due casi su tutti. Primo, l’inconcepibile scelta del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri di predisporre un “Piano Operativo Nazionale Metro”, di investimenti dei fondi strutturali europei nelle aree delle nuove città metropolitane, che, come accennato, spende solo nei comuni centroidi delle aree stesse e non sull’intera intercomunalità, dimostrandosi una vera e propria contraddizione concettuale. Secondo, l’estrema frammentazione, sempre nel campo delle politiche aggiuntive consentite dai Fondi europei, dell’assistenza tecnica agli enti locali interessati, che non è stata concentrata su un unico “organismo intermedio”, che avrebbe dovuto essere il Dipartimento Affari Regionali e Autonomie della stessa Presidenza del Consiglio, responsabile ex lege (c. 149) dell’attuazione delle nuove disposizioni; mentre si è preferito concentrare questa funzione in un diverso Dipartimento, quello della Funzione Pubblica, che non ha né competenze specifiche nell’attuazione né un ruolo rilevante nella modernizzazione del sistema istituzionale del governo locale (eccezion fatta per una regolazione piuttosto tradizionalista delle questioni del personale pubblico degli enti locali). Conseguentemente, quest’ultimo Dipartimento opera in una logica di puro tiraggio della spesa, fornendo inutili riunioni e sedute di pura tecnicità giuridica, senza alcuna capacità (né competenza formale o sostanziale) per orientare il processo che, dunque, anche per questo ristagna.

Quali le possibili risposte a fronte di questo quadro?

È indispensabile, innanzitutto, la maturazione di una chiara posizione politica condivisa rispetto a tutti gli ambiti problematici dianzi indicati, da far maturare attraverso un dibattito tra i diversi livelli di governo, ma con un forte impulso centrale in termini di politica nazionale, cui conferire adeguata visibilità. È assolutamente da evitare ogni logica conflittuale del genere “annuncia e difendi”; il solo orientamento dei diversi luoghi, ma anche una lettura astrattamente uniforme dal centro, non possono valere a superare le perplessità e le impasse degli attori territoriali.

Occorrerebbe, poi, cercare di riannodare, attraverso un chiaro accordo politico, le azioni di *capacity building* da sviluppare nel quadro del PON Metro e del PON Governance dei Fondi strutturali, anche esse già citate, superando la paradossale pluralità di centri di imputazione delle decisioni in tre distinti poli organizzativi della Presidenza del Consiglio (i Dipartimenti delle Politiche di Coesione (con la relativa Agenzia), della Funzione pubbli-

ca e degli Affari regionali); è assolutamente indispensabile che ciò avvenga a beneficio di un riconoscibile centro di impulso in grado, per competenze formali ed expertise tecnica, di prendere con decisione la testa di un processo di ambiziosa modernizzazione della governance territoriale, ad imitazione di quanto accaduto nei principali paesi europei e in queste note brevemente riassunto.

Solo una dimensione progettuale può, infatti, consentire di verificare concretamente problemi e ragioni di freno che hanno limitato e poi, di fatto, interrotto il processo di istituzionalizzazione, dopo una partenza già non convinta; mentre una riapertura di processi legislativi e regolatori, tanto più in assenza di approfondite analisi delle ragioni della stasi attuale, rischierebbe di riportare il processo ancora più indietro, mettendone a rischio lo stesso completamento.

Sarebbe poi utile far seguire al citato lavoro di mappatura e interpretazione dei dati statistici e socioeconomici, già compiuto negli scorsi anni, un lavoro di analisi che faccia emergere a distanza di molti mesi i disallineamenti tra i diversi percorsi locali, confrontando logiche adottate, scelte compiute, problemi aperti, peculiarità delle diverse aree interessate; è evidente la delicatezza politica di una tale operazione, ma far pesare i disequilibri può essere un utile modo di allineare in avanti i processi producendo vera discontinuità.

Il tempo già trascorso è stato anche troppo lungo, le dinamiche di discontinuità si sono arenate già non da poco, il clima politico e l'orientamento di alcune forze politiche non paiono i più favorevoli al rilancio del processo; attendere ancora potrebbe essere una non scelta capace di affondare definitivamente una innovazione istituzionale ormai non più differibile.

Riferimenti Bibliografici

- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2012), *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*, New York: Crown Business
- Barber, B. R. (2013), *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, New York: Yale University Press
- Barca F., McCann P., Rodriguez-Pose A. (2012), The Case For Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches, *Journal of Regional Science*, 52 (1)
- Barca, F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy - A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. Consultabile in http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf
- Bartelme D., Gorodnichenko Y. (2015), *Linkages and economic development* (No. w21251), National Bureau of Economic Research
- Bonaccorsi, A. (2009), Towards better use of conditionality in policies for research and innovation under Structural Funds, Report Working Paper for Barca, F. (2009).
- Bonomi, A. (2004), *La città infinita*, Milano: Mondadori
- Calafati, A. (2008), *Città in nuce nelle Marche. Coalescenza territoriale e sviluppo economico*, Milano: Franco Angeli
- Calafati, A. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma: Donzelli
- Calafati, A. (2014), La costruzione dell'agenda urbana europea e italiana, in Id., (Ed.), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Roma: Donzelli
- Camagni, R. (2002), On the concept of territorial competitiveness: sound or misleading?, *Urban studies*, 39 (13)
- Cassese, S. (1989), *Le basi del diritto amministrativo*, Torino: Einaudi
- Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. I. Cambridge, Oxford: Blackwell
- Commissione UE (2011), *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, Bruxelles. Consultabile in http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf
- Consiglio Italiano delle Scienze Sociali (2005), *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia*, Venezia: Marsilio
- D'Albergo, E. (2009), *Le politiche urbane degli stati europei*, Anci Ricerche/Dip. della Funzione Pubblica. Consultabile in <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Le%20politiche%20urbane.pdf>
- De Donno, M. (2017), La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di Comuni italiane, *Istituzioni del federalismo*, n. 2
- De Matteis, G., (Ed.) (2011), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia: Marsilio
- Dipartimento politiche di sviluppo e coesione (2013), *Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*, consultabile in http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Analisi_statistiche/Nota_Territorializ-

zazione_AI_03_marzo_2013.pdf

- Etzkowitz, H. (1993), Enterprises from science: The origins of science-based regional economic development, *Minerva*, 31 (3)
- Giannini, M.S. (1971), Il riassetto dei poteri locali, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2
- Giannini, M.S. (1981), La lentissima fondazione dello Stato repubblicano, *Regione e governo locale*, n. 6
- Ginzburg, A. (2012), Sviluppo trainato dalla produttività o dalle connessioni: due diverse prospettive di analisi e di intervento pubblico nella realtà economica italiana, *Economia & Lavoro*, n. 2
- Giunta, A. & Rossi, S. (2017), *Che cosa sa fare l'Italia. La nostra economia dopo la Grande Crisi*, Roma Bari: Laterza
- Gunliks, A. (2003), *The Länder and German federalism*, Manchester, University Press
- Hausmann R., Hidalgo C. A. (2011), The network structure of economic output, *Journal of Economic Growth*, 16 (4)
- Hidalgo, C.A., Klinger, B., Barabàsi, A., Hausmann L., (2007), The Product Space Conditions the Development of Nations, in *Science*, vol. 317, Luglio
- Hildreth, P., Bailey, D. (2014), Place-based economic development strategy in England: filling the missing space, *Local Economy*, 29 (4-5)
- Hughes, R. (2004), *Barcellona*, Milano: Mondadori
- Kaldor, N. (1966), *Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom*, Cambridge: University Press
- Krugman, P. R. (1979), Increasing returns, monopolistic competition, and international trade, *Journal of International Economics*, 9
- Le Gales, P. (2006), *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Bologna: il Mulino
- Marks, G. (1993), Structural policy and multilevel governance in the EC, in Cafruny, A., Rosenhtal, G. (Eds.), *The state of the European Community*, London: Longman
- Martinotti, G. (2017), *Sei lezioni sulla città*, Milano: Feltrinelli
- Meade, J. E. (1952), External economies and diseconomies in a competitive situation, *The Economic Journal*, 62 (245)
- Ministro per la coesione territoriale (2013), Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana. Consultabile in https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjz7dP9zbveAhUIQhoKHZ3-AzgQFjAAegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.sviluppo.toscana.it%2Ffesrtest%2Fgetfile.php%3Ffilename%3D11_Asse%2Burbano%252F07_Metodi%2Be%2BContenuti%2Bsulle%2BPriorit%25C3%25A0%2Bin%2Btema%2Bdi%2BAgenda%2BUrbana.pdf&usg=AOvVaw2s8m9ogb4uZxK_jy-uF0Z5
- Ocse (2009), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, Parigi: Ocse
- Ocse (2012), *Promoting Growth in All Regions*, Parigi: Ocse
- Ongaro, E. (2008), Public management reform in countries in the Napoleonic administrative tradition: France, Greece, Italy, Portugal, Spain, *International journal of public sector management*, (21), n. 2
- Pellizzetti P. & Vetrutto G. (2006), *Italia disorganizzata. Incapaci cronici in un mondo complesso*, Bari: Dedalo
- Piga, F. (1985), Relazione della Commissione per la modernizzazione delle istituzioni - Riforma della Amministrazione Centrale, *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*
- Sassen, S. (1994), *Le città nell'economia globale*, Bologna: il Mulino
- Sassen, S. (1997), *Città globali*, Torino: UTET

- Schumpeter, J. (1942), *Capitalism, socialism and democracy*, Londra: Harper & Brothers,
- Sen, A. (2010), *L'idea di giustizia*, Milano: Mondadori
- Seravalli, G. (2015), *An introduction to place-based development economics and policy*, Heidelberg: Springer
- Sharpe, L.J. (1995), Enti locali in democrazia: quale ruolo e quale modello di modernizzazione, *Queste istituzioni*, nn. 101-102
- Torchia L. & Pajno A. (2000), Governo e amministrazione: la modernizzazione del sistema italiano, in Id., (Eds.), *La riforma del governo*, Bologna: il Mulino
- Veneri, P. (2014), L'importanza economica delle città: il caso italiano, in Calafati, A. (Ed.), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Roma: Donzelli
- Vetrutto, G. (2007), L'età repubblicana: una commedia degli equivoci, in Gaspari O. & Sepe S. (Eds.), *I segretari comunali- Una storia dell'Italia contemporanea*, Roma: Donzelli
- Vetrutto, G. (2008), Una lezione di metodo per le politiche pubbliche nell'età della governance: dal “paradigma giacobino” al “paradigma neofeudale”, *Archivio Scialoja Bolla*, n. 1
- Vetrutto, G. (2011), “Eppur si muove”. I limiti organizzativi degli attori pubblici centrali e territoriali della pianificazione urbanistica, in Gelosi C. & Totaforti S. (Eds.), *Governo locale e trasformazioni urbane*, Milano: Franco Angeli
- Vetrutto, G. (2014), L'Italia da rammendare. Legge Delrio e ridisegno del sistema delle autonomie, background paper al Rapporto sulle città 2015 del Centro nazionale di studi per le politiche urbane Urban@it – *Metropoli attraverso la crisi*. Consultabile in http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2015/11/BP_A_Vetrutto.pdf
- Vetrutto, G. (Ed.), *I dossier delle città metropolitane*. Consultabili in <http://www.affariregionali.it/comunicazione/dossier-e-normativa/i-dossier-delle-citt%C3%A0-metropolitane/>.
- Vicari Haddock, S. (2004), *La città contemporanea*, Bologna: il Mulino

Dialoghi

La distinzione tra politica e amministrazione nella struttura e nell'organizzazione della P.A.

Melissa Ridolfi*

Abstract

L'analisi del principio di distinzione tra politica e amministrazione richiede di conoscere i confini giuridici delle due dimensioni, in modo da delinearne i tratti distintivi e procedere con maggior sicurezza alla descrizione delle modalità in cui l'una e l'altra si "incontrano". Definito tale aspetto storico-normativo, lo scopo del presente lavoro è quello di analizzare, con particolare riferimento ai dati di ordine strutturale ed organizzativo-manageriale, il rapporto tra l'organo di governo e l'organo amministrativo, nei diversi equilibri che si sono delineati nell'ambito dell'amministrazione pubblica italiana.

Keywords: organizzazione amministrativa, dirigenza pubblica, spoils system, valutazione e controllo.

* Università degli Studi di Roma Tre

Introduzione

Il rapporto tra politica e amministrazione è un “problema antico”¹, che nasce come tentativo di porre rimedio ad una situazione di completa ingerenza della sfera politica, tipica dell’esperienza autoritaria degli Stati assoluti.

Com’è noto, infatti, nella teoria della separazione dei poteri di Montesquieu, l’amministrazione non è concepita come una dimensione autonoma e distinta ma come parte integrante del potere esecutivo, che si esprime nelle funzioni statali sia di governo sia, appunto, di amministrazione. L’impossibilità di operare una netta separazione concettuale tra le due, è proprio dovuta al fatto che l’attività di scelta dei fini e quella di scelta dei mezzi diano luogo ad un continuum².

Solo con l’affermarsi del principio della “rule of law” e della supremazia del potere legislativo su quello esecutivo, in seno alla teoria democratica, si delineano i primi tratti distintivi della sfera amministrativa, caratterizzata da un rapporto di dipendenza organica dal governo e funzionale dal parlamento.

In dottrina, si inizia così a riflettere sulla distinzione tra politica e amministrazione come un mito empiricamente irrealizzabile ed i maggiori contributi sul tema vi si riferiscono utilizzando spesso la formula “dichotomy”.

L’espressione “Politics-Administration dichotomy” compare nella letteratura americana a partire dal 1940, in particolare nel “The study of Administration” di Woodrow Wilson. In particolare Wilson descrive, come una delle precondizioni necessarie ad una reale e duratura riforma amministrativa, la netta distinzione tra uffici politici (office of policy) e uffici non-politici (office of administration proper). In questo modo sarebbe stato possibile rendere l’apparto burocratico maggiormente responsabile e professionale³. Nel suo modello di riferimento politica e amministrazione servono scopi distinti: la prima fornisce una guida di parte all’amministrazione, la seconda è chiamata a tradurre le scelte di valore in risultati concreti. Gli amministratori pubblici sono infatti dotati di particolari conoscenze e abilità che mettono a disposizione della politica nel processo di attuazione delle policies, mantenendo un profilo neutrale e garantendo decisioni razionali⁴.

1. Cfr. Carlassare L., *Amministrazione e potere politico*, Padova 197.

2. L’espressione è di Colapietro C., *Politica e amministrazione: riflessioni a margine di un rapport contro-verso*, in “Studi parlamentari e di politica costituzionale”, n. 171-172, 2011.

3. Wilson W., *Congressional Government a Study in American Politics*, Houghton Mifflin Company, New York, 1885.

4. Così Miller G., *Above politics: credible commitment and efficiency in the design of public agencies*, Journal of Public Administration Research and Theory.

La versione europea della dichotomy è stata rielaborata da Frank J. Goodnow⁵, secondo il quale la funzione della politica è di esprimere la volontà dello stato mentre il compito dell'amministrazione è di eseguirla. Di fatti, anche se risulta possibile concepire in maniera analitica un'amministrazione separata dalla politica, poi, nella pratica, la prima dovrà configurarsi necessariamente come subordinata alla seconda, affinché si possa raggiungere l'equilibrio all'interno dello stato. La subordinazione di cui l'autore parla è però a sua volta limitata ad una sola parte dell'amministrazione, e cioè la parte soggetta al controllo politico. In caso contrario, si rischierebbe di avere solo funzionari consapevoli di svolgere mere attività esecutive, nel rispetto delle scelte del partito, rendendo l'intera macchina burocratica inefficiente.

Su questa scia, anche Max Weber sostiene che la politica sia troppo debole per frenare il potere amministrativo e, per evitare il pericolo di un *Beamtenherrschaft* (governo di funzionari) in grado sfidare il governo, è essenziale che l'amministrazione rimanga fuori dalla politica. Il funzionario descritto da Weber è quello immaginato durante lo sviluppo del suo modello ideale di burocrazia, ossia colui che si limita ad eseguire in modo imparziale le direttive e gli indirizzi fissati⁶.

In senso contrario invece, Robert Putnam, pur distinguendo il "burocrate classico" dal "burocrate politico"⁷, evidenzia che, nei casi di interazione e cooperazione reciproca tra il sistema politico e l'alta burocrazia, si registra un maggior rendimento rispetto a quelle situazioni in cui le due dimensioni agiscono in modo isolato. Le sue indagini empiriche, lo portano infatti a concludere che la ricettività della burocrazia ai bisogni pubblici sia correlata positivamente all'interazione con la dimensione politica.

Oggi, sulla base della dottrina che si è sviluppata intorno al tema, si è soliti distinguere tre modelli teorici con i quali rappresentare il rapporto tra le due dimensioni: separazione, osmosi e interconnessione.

Il modello della separazione assume la forma di una netta divisione funzionale e strutturale tra le due dimensioni, considerando le attività di governo come attività indipendenti.

L'osmosi, al contrario, concepisce le due dimensioni fortemente connesse funzionalmente e strutturalmente dall'impossibilità di relegare l'intera amministrazione alla sola attuazione, priva di discrezionalità, delle scelte fissate in ambito politico. Questa connessione si esprime poi concretamente, all'interno dei pubblici uffici, nella commistione tra atti di indirizzo e atti di gestione⁸.

5. Vedi Goodnow F. J., *Politics and Administration: a study in government*, Macmillan, New Jersey, 1900.

6. Weber M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, 1980.

7. Vedi Putnam R., *Atteggiamenti politici dell'alta burocrazia nell'Europa occidentale*, in "Rivista italiana di scienza politica", n. 3/1973.

8. Vedi Patroni Griffi A., *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica. Con-*

Da ultimo, il modello dell'interconnessione si presenta come un tentativo di congiunzione dei precedenti, poiché la dimensione amministrativa viene legittimata in termini democratici e ne viene garantita anche la professionalità e l'autonomia. In quest'ottica la burocrazia pubblica viene a trovarsi suddivisa al suo interno tra una compagine sociale reclutata attraverso procedure trasparenti di merito, ed una fascia più ristretta legittimata invece da logiche di scelta fiduciaria.

Quest'ultimo modello è probabilmente quello che più si addice a descrivere i sistemi amministrativi contemporanei, in cui l'indirizzo politico e la funzione amministrativa, seppur distinti in termini assoluti, risultano indissolubilmente legati dal principio di responsabilità ministeriale.

Tale principio nasce in Inghilterra, con la legge del venticinquesimo anno di regno di Edoardo III, attraverso il c.d. bill of attender⁹. La scelta e la revoca dei ministri era liberamente determinata dal Re, che esercitava influenza anche sul governo, in materia di legislazione. Il passaggio nel 1689 alla monarchia parlamentare ha determinato un presupposto fondamentale per l'applicazione del principio di responsabilità ministeriale, ai sensi del quale i ministri non sono più servitori esclusivi della Corona, nei cui confronti sono comunque responsabili, ma sono posti al servizio dell'intera Nazione¹⁰. I ministri britannici, infatti, posti in posizione apicale nella struttura politico-amministrativa del dicastero, diventano "responsible and accountable to Parliament for all that occurs within their department", e cioè sono individualmente responsabili per tutti gli atti da questo adottati. Ne deriva che "*if a significant mistake were made by the department, the Minister should resign*"¹¹. In forza di questo principio il ministro non solo è politicamente responsabile di tutti gli atti posti in essere dai civil servant operanti nel ministero che rappresenta, ma è tenuto a dimettersi qualora si verificano eventuali errori al suo interno.

In Italia, invece, già l'art. 65 dello statuto Albertino recitava: "il Re nomina e revoca i suoi Ministri", per cui la responsabilità ministeriale prevista all'art. 67, anche se non esprimeva chiaramente verso chi fossero responsabili i ministri, veniva interpretata come

tributo ad uno studio del rapporto di "autonomia strumentale" tra politica e amministrazione, Napoli, 2002.

9. Per una ricostruzione storica del principio di *ministerial responsibility* si consiglia: Patroni Griffi A., *Politica e Amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, European Public Law Series, volume IX, London, Esperia Publications Ltd, 1999; D'Alberti M. (a cura di), *L'alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Statu Uniti D'America, Spagna, Francia, Italia*, Il Mulino, 1994.
10. Così De Martino D., *Il diritto di necessità dello Stato e la responsabilità ministeriale*, Editore Francesco Cavotta, 1993.
11. "Treasury and Civil Service Select Committee", come riportato da Greenwood J., Wilson D., *Civil Servants and Ministers: duties and responsibilities*, Londra, 1986.

correttivo dell'irresponsabilità regia¹². Tutti gli atti del Re presentavano la controfirma del ministro, non con lo scopo di autenticarli, ma in modo da poter individuare formalmente e sostanzialmente il responsabile del decreto. D'altra parte, nel vigore del detto statuto, si registrava una forte influenza del Parlamento sulle nomine e sulle revocche dei ministri, tanto che il Re era nei fatti vincolato alla scelta e ne accettava il più delle volte le dimissioni volontarie. Il ministro figurava, quindi, come punto d'incontro tra il monarca e l'organo rappresentativo-elettivo.

Prima del passaggio all'ordinamento repubblicano, già nei lavori dell'Assemblea costituente veniva riconfermata la regola generale della controfirma, che oggi si esplicita al primo comma dell'art. 89 Cost., delineando però la responsabilità del governo sugli atti di indirizzo politico¹³.

La responsabilità ministeriale, sancita all'art. 95 Cost., secondo comma, nasce invece dalle azioni poste in essere dal Gabinetto, in rapporto all'attuazione del programma di governo e tenderebbe a ridurre i funzionari pubblici ad esecutori di scelte già prese dal vertice politico¹⁴. Sotto il profilo amministrativo, tale norma deve interpretarsi sistematicamente con gli articoli 97 e 98 Cost., che implicano l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, dotati di sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità proprie, nonché posti al servizio esclusivo della Nazione.

Tuttavia, se è vero che l'apparato amministrativo rimane estraneo alla responsabilità politica, bisogna evidenziare che nelle riforme amministrative che si sono susseguite nel tempo è possibile riscontrare dei segnali di cambiamento: si vedano, ad esempio, l'introduzione dell'obbligo di motivazione degli atti, l'aumento della partecipazione dell'amministrazione ai processi decisionali, solo per citarne alcuni.

L'obiettivo che questo lavoro intende perseguire è proprio quello di mettere in evidenza le conseguenze del principio di distinzione tra politica e amministrazione all'interno della PA italiana, con particolare attenzione al profilo strutturale e organizzativo. Per fare questo, la prima parte dell'analisi è focalizzata alla ricostruzione dell'evoluzione storica che tale principio ha avuto all'interno del tessuto normativo italiano. Nella seconda e nella terza parte viene evidenziato in che modo l'attuazione dello stesso ha inciso, ed incide ancora oggi, all'interno della pubblica amministrazione, prediligendo come caso di

12. "All'irresponsabilità del Re, in un regime costituzionale, doveva corrispondere con eguale necessità ed assoluta la responsabilità dei Ministri", cfr. Racoppi F., Brunelli I., *Commento alla Statuto del Regno*, Torino, 1909, vol. III.

13. Per ulteriori approfondimenti sul tema, si veda Sica V., *La Controriforma*, Napoli, 1953.

14. Vedi Gola M., *Riflessioni in tema di responsabilità politica e amministrazione pubblica*, Milano, 1998.

studio il modello ministeriale. Infine, l'ultima parte è dedicata ad alcune considerazioni conclusive.

1. L'evoluzione storica e normativa

Anche in Italia l'amministrazione non nasce come un corpus dotato di identità autonoma ma come parte di un unico potere esecutivo, comprendente sia l'attività governativa, sia quella amministrativa. Infatti, il dibattito sul principio di distinzione tra le due dimensioni affonda le radici nella fase immediatamente successiva al superamento di una visione unitaria del potere esecutivo, a partire dalla fine del secolo XVIII.

Il modello originario, rappresentativo di tale principio, è il sistema che emerge con la legge Cavour n. 1483/1853, rappresentativo della rielaborazione dei principi costituzionali inglesi e dei criteri organizzativi francesi¹⁵. La riforma, da cui convenzionalmente si fa partire l'evoluzione della storia amministrativa italiana, si applica sull'organizzazione del Regno sabaudo, proprio con l'intento di mutuarvi le basi del modello britannico.

L'approvazione della legge in questione e dei relativi regolamenti di attuazione aprono ad un nuovo modello di ministero, strutturato secondo un principio gerarchico e che investe tutto l'apparato burocratico posto sotto al vertice politico, classificandolo per titoli e per gradi. Al vertice degli uffici, il ministro esercita i poteri di ordine, sostituzione, avocazione e ispezione. È responsabile sia dell'attività di direzione, sia di quella di gestione e tramite delega definisce le attribuzioni spettanti ai funzionari di livello più alto: la dimensione burocratica agisce coperta dalle spalle (troppo) larghe del ministro, al quale sono imputabili tutti gli atti del dicastero.

Questo scenario prospetta una burocrazia acefala¹⁶, in cui manca un vertice amministrativo responsabile. Il perdurare di un tale modello infatti, anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, dovuto al suo coniugarsi agevolmente con l'impostazione piramidale e accentrata dello stato unitario, induce al bisogno di avviare una "decontaminazione" politica dell'amministrazione¹⁷.

Il primo tentativo di modifica, seppur vano, viene proposto dall'allora Presidente del Consiglio Bettino Ricasoli, attraverso un progetto di riforma dell'amministrazione centrale mirante a rafforzare il ruolo dell'alta dirigenza come cerniera tra burocrazia e politica¹⁸.

15. Cassese S., *Le basi del diritto amministrativo*, Einaudi, 1991.

16. Carlassare L., *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974.

17. Minighietti M., *I partiti politici e la loro ingerenza nella giustizia e nella pubblica amministrazione*, Bologna, 1881.

18. Per una analisi approfondita del Decreto: De Benedetto M., *Responsabilità ministeriale e autonomia*

Meritano poi di essere citati i tentativi di riforma di Cardona e Spaventa, entrambi animati dalla necessità di separazione tra politica e amministrazione attraverso il riconoscimento dell'autonomia amministrativa e dell'ingerenza della politica¹⁹.

Tale esigenza di liberare l'amministrazione dagli interessi partigiani e vincolarla al solo principio di legalità si rafforza, a partire dal 1876, con il diffondersi di una "cultura burocratica europea" dovuta all'indebolimento del ruolo del partito politico, che in Italia viene recepita nella la c.d. riforma crispina²⁰.

Su questi passi, con l'avvento del periodo Giolittiano, dal 1900 al 1914, si verifica una reale "administrative revolution in government" accompagnata da una rivalutazione delle funzioni e del ruolo del burocrate, che ne legittimano uno status più autorevole nei confronti della dimensione politica. Un simile progetto burocratico di governo²¹, pur mantenendo invariato l'assetto disegnato dalla legge Cavour, non può che tradursi in un'inflazione del potere dell'alta dirigenza amministrativa.

Tuttavia, tutte le riforme fin qui descritte, inclusa la parentesi fascista, si dimostrano incapaci di avere la meglio sul modello di stampo gerarchico e piramidale, che di fatto perdura sino alla Costituzione del 1948. La Carta, pur non prevedendo espressamente l'esistenza di un principio di distinzione tra politica e amministrazione, sancisce però un'incompatibilità insanabile con il modello cavouriano, tanto da ridurlo mero principio residuale.

Il tema viene indirettamente discusso già in sede di Assemblea costituente in cui Costantino Mortati, portavoce della D.C., sottolinea la necessità di norme costituzionali volte a garantire l'indipendenza amministrativa attraverso la previsione di un corpus dirigenziale svincolato dalle ingerenze politiche²².

L'art. 97 Cost. infatti, proprio su questo punto, definisce che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo da assicurare l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione. Prevede inoltre, al secondo comma, che le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari sono determinate nell'ordinamento degli uffici e dispone infine, al terzo comma, che l'accesso agli impieghi

dell'alta dirigenza. Il decreto Ricasoli del 1866, in "Dir. Pubb." Cedam, Anno IV (1998), n. 2.

19. Vedi Gardini G., *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, Milano, 2003.

20. Francesco Crispi, nominato Presidente del Consiglio, adotta la Legge n. 5195 del 12 febbraio 1888.

21. Espressione utilizzata per definire il giolittismo da Paolo Farneti, *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e ricerca politica*, Torino, Giappichelli, 1971.

22. Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione (Prima Sezione). Resoconto della seduta del 14 gennaio 1947. <http://archivio.camera.it>.

nelle PA avviene mediante concorso, salvo i casi previsti per legge. Da tale norma emergono quelli che la dottrina considera i canoni di riferimento per l'assetto strutturale ed organizzativo dell'amministrazione.

L'obbligo di imparzialità impone un processo di spersonalizzazione necessario per la protezione di un interesse che è superiore a quello soggettivo dell'agente decisionale, cioè l'interesse pubblico; in termini negativi, tale principio si esplica nel divieto, da parte del funzionario pubblico, di agire nell'esercizio dei compiti affidati senza valutare gli interessi politici, di gruppi di pressione o dei privati. A livello funzionale, il principio deve ritenersi un dovere a "ponderare tutti gli interessi legislativi tutelati che possono essere direttamente toccati dall'agire amministrativo"²³.

Quanto al principio di buon andamento, questo può essere compreso attraverso le norme che individualmente gli conferiscono una veste giuridica precisa²⁴. La dottrina è stata molto impegnata nel tentativo di emancipare tale principio dal merito dell'azione amministrativa, sottolineando che per buon andamento non potesse esclusivamente intendersi l'efficienza organizzativa del sistema burocratico ma anche l'efficienza nel tutelare gli interessi collettivi²⁵. In questo modo, il principio di buon andamento riesce ad assumere un ruolo chiave, non solo riferito all'organizzazione ma, specialmente, nell'attività amministrativa, anche in supportato al principio di imparzialità. Un'amministrazione efficiente deve necessariamente essere anche imparziale, in quanto sarà tenuta a ponderare tutti gli interessi in gioco, tutelare poi quello collettivo e scegliere infine in modo imparziale, senza farsi influenzare da vicende esterne, attraverso strumenti che siano orientati solo al risultato.

Da ultimo, il principio di legalità vincola la funzione amministrazione ad obiettivi, limiti e criteri previsti per legge.

In combinato disposto con l'art. 97 può leggersi poi l'art. 98 Cost., che vincola i funzionari pubblici al servizio della Nazione, cioè a finalità pubbliche. Tutte le disposizioni contenute all'art. 98 devono intendersi parte integrante del principio di imparzialità²⁶. Il legame costituzionale tra pubblico impiego e Nazione non può tuttavia essere automaticamente e completamente ricondotto al principio di imparzialità. Tale norma implica un impegno concreto da parte dei funzionari a svolgere una

23. Cerri A., *Imparzialità ed indirizzo politico nella Pubblica Amministrazione*, Padova, 1973.

24. Ad esempio assume significati diversi se riferito alla produzione di beni, all'erogazione di servizi o allo svolgimento di una attività d'impresa. Vedi Cassese S., *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2012.

25. Si veda D'Alessio G., *Il buon andamento nei pubblici uffici*, Ancona 1993.

26. Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 453 del 1990.

valutazione comparativa, potenzialmente idonea a ponderare tutti quegli interessi meritevoli di tutela che pretendono protezione da parte dello stato²⁷.

Manca invece nella Carta costituzionale un'espressa previsione in merito alla responsabilità dei dirigenti²⁸, in continuità con i precetti fondanti del modello previsto dalla legge Cavour. Al contrario, l'art. 95, secondo comma, è eloquente nel disporre che i ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri. Viene così legittimato costituzionalmente il principio di "ministerial responsibility" di derivazione anglosassone, già presente nel modello sabaudo.

Anche per tale ragione, dall'analisi critica delle norme citate è possibile riscontrare delle antinomie insanabili²⁹. La dialettica si ravvisa proprio nel rapporto tra la responsabilità ministeriale e il principio di imparzialità. Nel primo caso, in continuità con il modello gerarchico-piramidale, la Carta sembrerebbe foriera di un sistema amministrativo politicizzato, legittimato dalla responsabilità personale dell'organo politico. Il solo fatto che i ministri rispondono degli atti riferibili alle loro amministrazioni rende più agevole la possibilità di imporre le proprie preferenze e, simultaneamente, non lascia spazio per una amministrazione autonoma ed indipendente. Nel secondo caso, l'art. 97 dispone che nell'ordinamento degli uffici si possano determinare, in via esclusiva, competenze e responsabilità degli impiegati pubblici. L'inconciliabilità risiede proprio nella legittimazione costituzionale di due sistemi strutturali ed organizzativi contrastanti: uno verticistico e l'altro, nel secondo caso, decentrato (supportato anche dall'art. 5 Cost.).

2. Le conseguenze strutturali e organizzativo-manageriali

Le disposizioni costituzionali determinano una distinzione tra amministratori-politici investiti del consenso dei cittadini che devono fissare le finalità strategiche e amministrativo-tecnici, dei quali si avvalgono per raggiungere tali scelte. Siffatta distinzione costituzionale, si riflette sull'organizzazione amministrativa delle PA e si configura nella differenza esistente tra strutture di staff e di line. A partire dal 27 febbraio 2011, l'organizzazione

27. Vedi De Fiore C., *I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione?* Considerazioni sulla dimensione costituzionale del pubblico impiego tra privatizzazione del rapporto di lavoro e revisione del Titolo V, in "Diritto pubblico 1/2006.

28. Il Presidente Terracini era personalmente contrario a tale inserimento, sostenendo infatti che "già i direttori generali dei ministeri ritengono di essere i veri dirigenti della Nazione (...) e sarebbe fuori luogo che esso dovesse formare oggetto di una apposita norma costituzionale". Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione (Prima Sezione). Resoconto della seduta del 14 gennaio 1947. <http://archivio.camera.it>.

29. Su questo tema vedi D'Orta C., Boscato A., *Politica e Amministrazione*, in Carinci F. e Zoppoli L. (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004.

degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, tenuto conto delle autonomie locali e di quelle delle regioni e delle province autonome, sono disciplinate dal decreto legislativo n. 165/2001³⁰.

Questo è il quadro generale derivante dal decreto legislativo n. 165/2001. In particolare, gli organi di governo, ai sensi dell'art. 4 del suddetto decreto, esercitano una funzione di indirizzo politico-amministrativo, che consiste sia nella definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare, sia nella verifica della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione rispetto agli indirizzi impartiti³¹. Ai dirigenti, invece, prosegue il comma 2, spetta l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi (compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno), nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa da esercitarsi mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Gli stessi sono responsabili, in via esclusiva, dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati e tali attribuzioni essere derogate soltanto espressamente e per mezzo di specifiche disposizioni legislative³².

L'esempio più evidente di questa distinzione si realizza nell'organizzazione ministeriale, che quindi viene presa come caso di studio³³. Gli uffici posti alle dirette dipendenze del

30. D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 recante “*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*”. Ai sensi dell'art. 1, co. 2, il decreto si applica alle seguenti amministrazioni pubbliche: “*tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300*”

31. Ad essi spettano, in particolare: le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo; la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione; la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale; la definizione dei criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi e di determinazione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi; le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni; le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato; gli altri atti indicati dal presente decreto.

32. Viene previsto inoltre, ai sensi del co. 4, che “*le amministrazioni pubbliche i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, adeguano i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro. A tali amministrazioni è fatto divieto di istituire uffici di diretta collaborazione, posti alle dirette dipendenze dell'organo di vertice dell'ente*”.

33. Il legislatore ordinario detta, per la prima volta nella storia repubblicana con il D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 e s.m., regole uniformi per l'organizzazione dei ministeri, determinandone il numero (che viene

ministro (quali gli uffici legislativi, di gabinetto, di segreteria), svolgono attività di alta amministrazione che differisce dalle competenze proprie dei dirigenti. Parliamo di funzioni che appartengono agli organismi di carattere consultivo o ausiliario, rivolti al coordinamento e all'assistenza necessari per il raggiungimento dei fini ultimi della struttura (appunto, uffici di staff). Gli organismi amministrativi svolgono, invece, funzioni di carattere esecutivo od operativo, rivolte alla realizzazione dei fini ultimi dell'organizzazione pubblica (appunto, uffici di linea).

Sulla base di tale quadro:

a) il ministro esercita le funzioni di cui all'art. 4, co. 1 (d.lgs. 165/2001) e, tal fine, periodicamente e comunque ogni anno, entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, anche sulla base delle proposte dei dirigenti: definisce obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare ed emana le conseguenti direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione; effettua l'assegnazione ai dirigenti preposti ai centri di responsabilità delle amministrazioni le rispettive risorse; provvede alle variazioni delle assegnazioni. Si noti che il ministro non può revocare, riformare, riservare o avocare a sé provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti, per cui, in caso di inerzia o di ritardo, potrà esclusivamente fissare un termine perentorio entro il quale il dirigente dovrà adottarli³⁴ (resta salvo il potere di annullamento ministeriale per motivi di legittimità);

b) la dirigenza è articolata tra la prima e la seconda fascia³⁵. In ciascuna struttura organizzativa non affidata alla direzione del dirigente generale, il dirigente preposto all'ufficio di più elevato livello è sovraordinato al dirigente preposto ad ufficio di livello inferiore, limitatamente alla durata dell'incarico. I dirigenti di uffici dirigenziali generali³⁶, comunque denominati, tra le altre funzioni, formulano proposte ed esprimono pareri al ministro, propongono le risorse e i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti, curano l'attuazione dei piani, programmi e delle direttive definite dal ministro, definiscono gli obiettivi che i dirigenti devono perseguire e attribuiscono le conseguenti risorse umane, finanziarie e materiali. Tali dirigenti riferiscono al ministro sull'attività svolta in tutti i casi in cui il ministro lo richieda. I dirigenti, nell'ambito di quanto stabilito dall'art. 4, formulano proposte ed esprimono pareri ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali; curano l'attuazione dei progetti e delle

decisamente ridotto), le attribuzioni e la struttura interna. Le norme di dettaglio sul funzionamento dei singoli uffici sono invece rimesse, a norma della riserva di legge relativa contenuta nell'art. 97 Cost., ad appositi regolamenti.

34. Vedi art. 14, D. Lgs 165/2001.

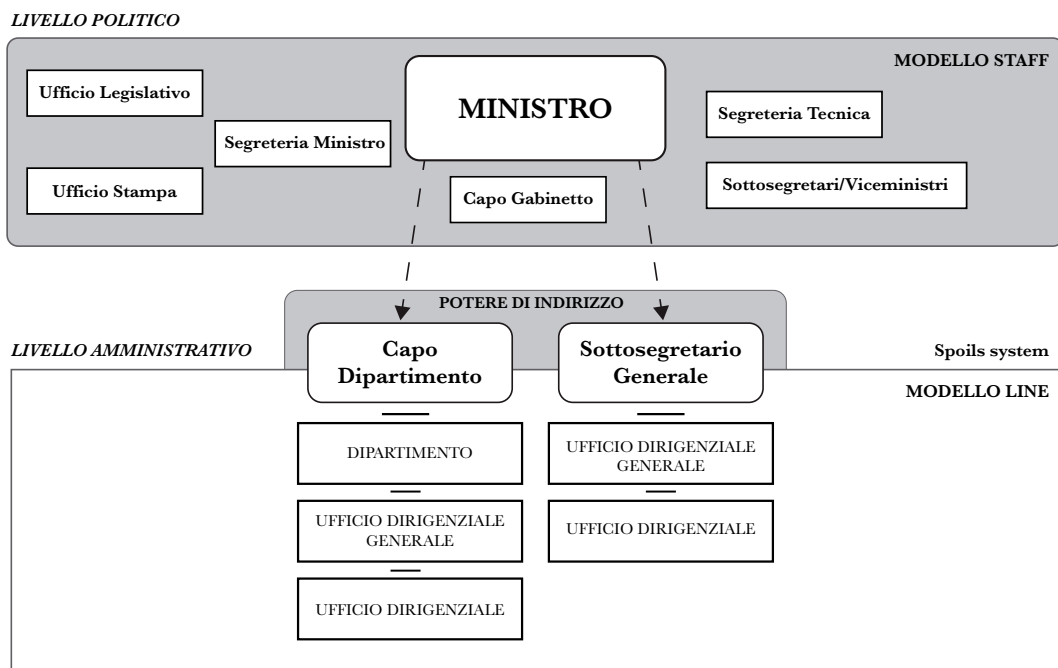
35. Vedi art. 23, D. Lgs 165/2001

36. Vedi art. 16, D. Lgs 165/2001. In particolare, il co. 5 prevede che “*gli ordinamenti delle amministrazioni pubbliche al cui vertice è preposto un segretario generale, capo dipartimento o altro dirigente comunque denominato, con funzione di coordinamento di uffici dirigenziali di livello generale, ne definiscono i compiti ed i poteri*”.

gestioni ad essi assegnati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali; svolgono tutti gli altri compiti ad essi delegati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali; concorrono all'individuazione delle risorse e dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti; provvedono alla gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici; effettuano la valutazione del personale assegnato ai propri uffici.

Questo comporta graficamente, all'interno del ministero, una divisione tra due livelli: politico e amministrativo. Al vertice del primo livello si trova il ministro, il quale si avvale appunto di uffici di diretta collaborazione con i quali non vi è un legame gerarchico. Al livello amministrativo vi sono le aggregazioni degli uffici, a seconda del modello organizzativo prescelto (per dipartimenti o per direzioni generali), al vertice delle quali si trovano figure sottoposte a nomina fiduciaria e relativo spoils system che esercitano funzioni di macro-organizzazione di raccordo con il livello politico, il quale, a sua volta, esercita su di loro un potere di direzione.

Fig. 1 Politica e amministrazione nell'organizzazione ministeriale



2.1. Gli uffici di diretta collaborazione

Per l'esercizio delle sue funzioni, il ministro si avvale di uffici di diretta collaborazione, aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione³⁷. All'atto del giuramento del ministro, tutte le assegnazioni relative al personale di tali uffici, decadono automaticamente ove non confermati entro trenta giorni dal giuramento del nuovo Ministro³⁸.

Da tale norma deriva una duplice conseguenza. Il fatto che, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico, *“il Ministro si avvale di uffici di diretta collaborazione, aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione”*, evita il rischio che tali strutture vengano utilizzate come mero strumento di condizionamento dei dirigenti. Il fatto che l'ufficio sia legato indissolubilmente alla dimensione politica attraverso un rapporto fiduciario, fa sì che anche su di esso si estende lo stesso divieto di “intromissione”.

Al di là dei compiti, gli uffici in questione sono poi collocati fuori dal modello di line in quanto, se pur legati all'organo politico e replicandone le attribuzioni, non assumono una posizione sovraordinata rispetto agli uffici amministrativi.

Gli uffici di diretta collaborazione sono disciplinati da fonti normative anche di rango secondario, come ad esempio un regolamento interno di cui i dicasteri possono dotarsi³⁹.

La suddivisione interna degli uffici di staff è standard e si compone di: segreteria del ministro, ufficio di Gabinetto, ufficio legislativo, segreteria tecnica e segreteria particolare del ministro, ufficio stampa ed informazione, servizio di controllo interno, ufficio per il coordinamento dell'attività internazionale.

A livello strutturale si determina una differenza tra uffici di staff di primo livello, alle dipendenze dell'organo politico, e quelli di secondo livello, dipendenti dai vertici amministrativi apicali. Tutte le strutture di staff sono accomunate da alcune caratteristiche⁴⁰. Innanzitutto, il personale viene scelto su base fiduciaria e si distingue tra quello preposto all'area della collaborazione e quello ai vertici degli uffici: il primo tipo è composto prevalentemente da dipendenti provenienti dai ruoli del ministero; il secondo da coloro che occupano posizioni dirigenziali apicali, come il Capo di gabinetto o il Capo della segreteria

37. A tali uffici sono assegnati: dipendenti pubblici anche in posizione di aspettativa, fuori ruolo o comando; collaboratori assunti con contratti a tempo determinato disciplinati dalle norme di diritto privato; esperti e consulenti per particolari professionalità e specializzazioni con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, ai sensi dell'art. 14, D. Lgs. 165/2001.

38. Vedi art. 14, co. 2, D. Lgs. 165/2001.

39. Vedi art. 17, comma 4 bis, Legge 23 agosto 1988, n. 400.

40. Cfr Casini L., *La mancata separazione tra politica e amministrazione in Italia*, op. cit.

del ministro, che sono molto spesso di estrazione “esterna” all’amministrazione.

Vige la regola della temporaneità degli incarichi, per i quali non è consentita una durata superiore alla permanenza del ministro e che determina una cessazione automatica al giuramento del nuovo ministro, qualora non vi sia una conferma esplicita. L’estensione della regola negli uffici di staff è funzionale all’utilizzo di un criterio di scelta su base fiduciaria, ma non per questo anti-meritocratico.

Vige il divieto di porre in essere atti di amministrazione attiva, di competenza esclusiva degli organi amministrativi gestionali. Gli uffici di diretta collaborazione svolgono funzioni di supporto, attività di raccordo e mansioni esecutive.

È indubbio che tali strutture, alla base del principio di distinzione, si configurano come strutture funzionali al simultaneo mantenimento del potere di indirizzo politico sull’attività amministrativa e della conservazione del potere di gestione esclusivo dei dirigenti.

2.2. La dirigenza pubblica

La dirigenza è considerata dalla dottrina “l’anello di congiunzione (mancante) tra politica e amministrazione⁴¹”.

Solo con l’approvazione del D.P.R. del 30 giugno 1972, n. 748, si manifesta il primo vero tentativo di configurare l’alta burocrazia come un corpo dotato di competenze e responsabilità proprie, in una posizione quanto più paritaria possibile con il vertice politico. Il decreto disciplina un nuovo meccanismo di accesso tramite un innovativo corso-concorso e articola la dirigenza in tre qualifiche diverse, allo scopo di sottrarla al sistema gerarchico di dipendenza dal ministro. Le qualifiche sono ordinate in modo piramidale e ciascun livello si distingue dall’altro attraverso l’attribuzione di specifici compiti e poteri di decisione. Rimanendo in tema di competenze, il decreto vincola il potere del ministro agli atti di annullamento, riforma e revoca e ai provvedimenti di riserva o avocazione per specifiche questioni. La responsabilità del dirigente non si esaurisce, quindi, ai soli atti di gestione ma si estende anche ai successivi risultati della stessa.

Eppure, i buoni propositi della riforma naufragano di fronte alla forte resistenza dell’organo politico, che vede sottrarsi un potere di cui da sempre è titolare, nonché di fronte all’atteggiamento passivo della compagine dirigenziale, ancora incapace di

41. Melis G., *Scienza e politica per una storia delle dottrine. La dirigenza pubblica in Italia: anello (mancante) di congiunzione tra politica e amministrazione*, in “SCIENZA & POLITICA”, op. cit.

acquisire quella autorevolezza tipica del corpus burocratico francese o britannico⁴². Si realizza, in questo modo, un accordo tacito tra la politica e la dirigenza che Cassese definisce uno “scambio sicurezza-potere⁴³” attraverso cui, da una parte i ministri utilizzano il potere di nomina dell’alta burocrazia per ottenere il consenso e, d’altra, l’alta burocrazia accetta di conformarsi alle scelte dei ministri, per ottenere la garanzia del posto e della carriera⁴⁴.

Al decreto deve riconoscersi, tuttavia, il merito di aver gettato le basi per un processo che acquista forma negli anni seguenti: la legge del 23 agosto 1988, n. 400 dispone una revisione unitaria dell’amministrazione, improntata su un modello imprenditoriale di economicità, efficienza ed efficacia a cui vincolare l’esercizio delle funzioni pubbliche; il D.lgs. n. 29/1993, realizza poi la prima fase di privatizzazione delle fonti del pubblico impiego.

Il problema della scelta tra contratto collettivo e disciplina unilaterale viene risolto collocando i rapporti tra amministrazione e funzionari sotto l’egida delle leggi del lavoro privato, salvo alcune categorie che rimangono ancora escluse dal processo⁴⁵.

Per quel che riguarda politica e amministrazione, i principi cardine sono enunciati negli artt. 3 e 14, nei quali si garantisce una chiara distinzione nell’assetto dei ruoli, anche attraverso una distinzione dei compiti tra organi politici e burocrazia, alla quale tuttavia non fa seguito una chiarificazione del profilo strutturale e dell’assetto organizzativo che ne regolerà il rapporto⁴⁶. L’art. 3 individua e distingue la sfera dell’indirizzo politico da quella di gestione amministrativa, specificandone organi, relazione e responsabilità. La funzione di indirizzo e controllo politico e amministrativo è affidata agli organi di governo che la esercitano definendo la programmazione nelle amministrazioni pubbliche e gli obiettivi che devono essere raggiunti, adottando gli atti necessari allo svolgimento della funzione e verificandone la rispondenza con i risultati conseguiti; la funzione gestionale, che si esercita mediante l’adozione dei provvedimenti e degli atti amministrativi, tecnici e finanziari orientati agli indirizzi impartiti, è invece riservata alla dirigenza generale.

42. Per una analisi sui rapporti tra il sistema politico italiano e la dirigenza amministrativa si consiglia D’Alessio G., *La disciplina normativa della dirigenza pubblica e i rapporti tra politica e amministrazione*, in “La classe dirigente pubblica. Ruoli di governo e capacità amministrativa”, Roma, Ediesse, 2013.

43. L’espressione è utilizzata da Cassese S., *Grandezza e miserie dell’alta burocrazia italiana*, in “Politica del Diritto”, anno XII, n. 2-3, settembre 1981.

44. Sabino Cassese rilevava l’esistenza di un *pactum sceleris* tra classe politica e classe dirigente. Vedi Talamo V., *La dirigenza di vertice tra politica e amministrazione: un contributo alla riflessione*, Convegno Forum PA, 11 maggio 2015. Disponibile su astrid-online.it.

45. Magistrati, avvocati, procuratori di Stato, personale militare e delle carriere diplomatiche e prefetizie, docenti.

46. Zoppoli A., *L’indipendenza dei dirigenti pubblici*, in AA.VV. (a cura di Zoppoli L.), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009.

Tra i titolari delle suddette funzioni, non può più esserci un legame di dipendenza gerarchica, improntato al vecchio modello, ma sussiste una relazione di direzione, in base alla quale l'organo sovraordinato assume un potere di direzione (meno intenso rispetto a quello di ordine), che si esplica, dal punto di vista organizzativo, nell'emanazione di una direttiva e nel successivo controllo dei risultati. L'introduzione di metodi manageriali di governance (ad es. una responsabilità di risultato), coerente con la trasformazione del dirigente in un manager pubblico, indice ad una semplificazione nelle due sole qualifiche di dirigente e di dirigente generale, per il quale veniva introdotta la possibilità di inclusione di soggetti esterni all'amministrazione.

Con l'intento di perfezionare la riforma, il legislatore decide di intervenire sul profilo strutturale del rapporto tra politica e amministrazione, precedentemente trascurato.

Con delega conferita dalla legge n. 59/1997⁴⁷ e attuata con una serie di interventi successivi⁴⁸, si legittima il governo ad estendere il regime di diritto privato a tutti i rapporti di lavoro alle dipendenze dalla PA e si incide sulla dimensione strutturale della disciplina dirigenziale, nel rispetto dei principi costituzionali e del principio della distinzione tra i compiti e le responsabilità di direzione politica e amministrativa. In particolare, se da un lato sono tassativamente elencate le funzioni di indirizzo e le competenze del ministro, dall'altro il potere di avocazione ministeriale non viene più legittimato da una valutazione politica di necessità ed urgenza ma viene subordinato al criterio imparziale di inerzia o grave inosservanza delle direttive. Viene prevista la possibilità da parte del ministro di potersi avvalere solo della collaborazione del personale assegnato negli uffici di diretta collaborazione. La dirigenza pubblica, ormai ancorata al regime pubblicistico, a cui la legge assegna tutti i compiti di gestione, costituisce zona franca da possibili ingerenze dei vertici politici, che rimangono titolari di un potere di programmazione, indirizzo e controllo dei risultati⁴⁹.

Le varie modifiche legislative che intervengono successivamente in materia, confluite nel D.lgs. n. 165/2001, sono tutte accomunate dalla volontà di affrancare l'amministrazione dalla subordinazione gerarchica con l'organo politico, attraverso il riconoscimento di maggiore autonomia gestionale. Non può non citarsi la c.d. "legge Madia", come ultimissimo tentativo di modifica sulle materie di riorganizzazione dell'amministrazione dello stato e strumenti di semplificazione amministrativa. In particolare, all'art. 11, la legge delegava il governo ad adottare, entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore, uno o più decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici, stabilendo una serie di principi e i criteri direttivi. In attuazione degli stessi,

47. Nota come "Legge Bassanini 1".

48. D.Lgs. n. 80 del 1998 e D.Lgs. n. 387 del 1998.

49. Il processo di privatizzazione non interessa la Dirigenza di prima fascia, per il rilievo pubblicistico dell'attività svolta, e non include gli atti organizzativi e gestionali, ancora ancorati al diritto pubblico.

il 26 agosto 2016, il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema di decreto legislativo recante “Disciplina della dirigenza pubblica della Repubblica”. Sul punto, la dottrina si divide tra chi ritiene che tale riforma fosse indirizzata ad attenuare la discrezionalità del vertice politico nella scelta del dirigente⁵⁰ e chi, al contrario, presume che avesse rafforzato lo stesso potere politico⁵¹.

Il decreto, tuttavia, non è mai entrato in vigore a causa della sentenza della Corte Costituzionale n. 251/2016, nella quale la Corte ha dichiarato illegittimo, tra gli altri, proprio l'art. 11, nella parte in cui, nel disciplinare la dirigenza regionale, prevedeva solo il parere e non l'intesa con le regioni. La sentenza è stata depositata prima che il decreto legislativo fosse firmato dal Presidente della Repubblica e la delega è quindi scaduta, trascinando con sé la riforma della dirigenza⁵².

2.3. Il ricorso allo spoils system

Alla luce di quanto detto, sono essenzialmente due i modelli di selezione della dirigenza pubblica: modello neutrale e modello fiduciario. Nel primo, i dirigenti pubblici vengono selezionati attraverso il concorso pubblico o attraverso la formula del corso-concorso (merit system); nel secondo, invece, la scelta dei dirigenti viene fatta discrezionalmente dalla classe politica in modello fiduciario, seppur nel rispetto di criteri prestabiliti (spoils system).

Dal punto di vista organizzativo quindi, il principio di distinzione tra politica e amministrazione si correla al sistema di spoils system, attraverso cui gli organi politici possono sostituire quelli di nomina fiduciaria, in occasione del rinnovo del mandato, in modo da poter conferire gli incarichi a dirigenti politicamente allineati.

Sottoposte a tale disciplina sono appunto le figure amministrative di vertice e cioè gli alti dirigenti collocati nell'ultimo livello organizzativo degli uffici e deposti allo svolgimento di due funzioni essenziali: supportare l'organo politico nell'espletamento dei suoi compiti e farsi garanti della continuità dell'amministrazione, nonostante il succedersi di nuovi titolari dei compiti di indirizzo⁵³. Tali uffici si differenziano rispetto agli uffici di

50. Vedi Battini S., *Le norme sul personale*, in “Giorn. dir. amm.”, fasc. 5, 2015.

51. Vedi Deodato C., *Brevi riflessioni sulla costituzionalità e sulla ragionevolezza di alcuni aspetti della riforma della dirigenza pubblica*, in “Lav. pubb. amm.”, 2014.

52. Per un approfondimento in tema di dirigenza vedi: Ridolfi M., *La responsabilità dirigenziale tra innovazioni legislative e correttivi giurisprudenziali*, in “Rassegna parlamentare”, n.4/2016; Poggi A., *La legge Madia: riorganizzazione dell'amministrazione pubblica?*, in “federalismi.it”, 21 ottobre 2015; D'Alessio G., *La nuova disciplina della dirigenza nel disegno di legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in “Lav. pubb. Amm.”, fasc.1, 2015; Zoppoli L., *Alla ricerca di una nuova riforma della dirigenza pubblica, reclutamento e incarichi tra confusione e rilegificazione*, in “Riv. giur. lav.”, fasc. 3, 2015.

53. Merloni F., *Distinzione tra politica e amministrazione e spoil system*.

diretta collaborazione, composti da soggetti di esplicita fiducia da parte del ministro di cui rappresentano l'indirizzo politico, in quanto dotati essenzialmente di competenze di coordinamento che si riflettono sui dirigenti del rispettivo ufficio. Il ricorso alle figure amministrative di vertice si fa più inteso nello scenario di distinzione organizzativa tra politica e amministrazione, previsto a partire dall'art. 3 del D.Lgs. n. 29/1993, che ridisegna la responsabilità ministeriale in chiave nuova, non più ancorata al potere di firma del ministro ma supportata dalla responsabilità esterna del dirigente, la cui attività deve coordinarsi con l'indirizzo politico.

Vi sono due figure di nomina fiduciaria: il Segretario generale e il Capo Dipartimento. Il primo è stato introdotto nell'Italia unificata a partire dalla riforma Cavour e il d.lgs. n. 300/1999 ne prevedeva la presenza solo nei ministeri organizzati in direzioni generali. A partire dal 2002⁵⁴ tale figura è divenuta opzionale anche nei ministeri strutturati per direzioni generali. Il rapporto che si stabilisce tra l'organo politico e la figura amministrativa di vertice è un rapporto fiduciario: è infatti prevista la decadenza automatica in occasione dell'inizio del mandato dei nuovi organi politici, secondo il meccanismo di spoils system di matrice anglosassone⁵⁵.

L'art. 19 del D.Lgs. n. 165/2001 prevede, infatti, che entro novanti giorni dal cambio dell'organo governativo, gli incarichi dirigenziali di livello possano essere confermati, modificati o rinnovati. Il meccanismo acquisisce grande rilevanza con l'approvazione della Legge Frattini n. 145/2002⁵⁶ che contempla tre forme di spoils system. Le prime due, operanti a regime, prevedono da un lato la cessazione degli incarichi apicali, se non confermati entro novanta giorni dalla fiducia politica e, dall'altro, la possibilità di confermare, revocare o modificare le nomine degli organi di vertice conferite dall'esecutivo entro sei mesi dalla fiducia al nuovo Governo. La terza forma opera a carattere transitorio, *una tantum*, e prevede, per gli incarichi apicali, la redistribuzione entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge e, per gli incarichi di funzioni dirigenziali a livello generale, la cessazione automatica dal sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della stessa legge⁵⁷.

Il c.d. spoils system potrebbe risultare, in termini numerici, all'incirca decuplicato rispetto a quello, così vivacemente contestato, consentito dalla normativa precedente. L'applicazione generalizzata dello strumento ridurrebbe la distinzione di competenze a mero

54. Ai sensi del D.P.C.M. 23 luglio del 2002, art. 3, comma 1.

55. Il sistema è previsto anche all'interno del rapporto politica- amministrazione statunitense ma con forme di *checks and balance* necessarie per evitarne un uso improprio. Ad esempio le nomine di maggior rilievo non acquistano efficacia fino a quando il Presidente non ottenga il *consent* dal Senato.

56. Il settimo comma dell'art. 3 introduce un principio di cessazione automatica, senza obbligo di motivazione del Governo.

57. La ricostruzione è di Laperuta L., *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli Editore, 2012.

simulacro, con gli organi politici in grado di condizionare fortemente il comportamento della dirigenza, senza assumersi nessuna responsabilità sugli atti.

Per questo su tale disposizione, oggetto di ampie critiche da parte della dottrina⁵⁸, è intervenuta più volte la Corte costituzionale che, nelle sentenze n. 103 e 104 del 2007 ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni della Legge Frattini. Nella prima, la Corte attesta la legittimità di quanto previsto per gli incarichi apicali, in considerazione del rapporto fiduciario con l'organo politico⁵⁹, mentre dichiara l'incostituzionalità della cessazione ex lege, in contrasto con i principi di continuità e buon andamento dell'azione amministrativa. Quest'ultima, infatti, non solo avrebbe impedito al dirigente di poter raggiungere efficientemente i risultati predeterminati dall'organo politico, per i quali è necessario un periodo di tempo adeguato, ma sarebbe stata incompatibile con il regime di responsabilità dirigenziale, per cui la revoca delle funzioni deve essere subordinata al rispetto di un procedimento specifico. Interviene poi nuovamente sul tema con le sentenze n. 161 del 2008, nn. 34 e 81 del 2010 e nn. 124, 228 e 246 del 2011.

In definitiva, la posizione assunta legittima il c.d. "sistema delle spoglie" unicamente qualora interessi gli incarichi dirigenziali strettamente correlati all'organo politico, in modo da rafforzare la coesione tra l'indirizzo ed il programma di attuazione. In tutti gli altri casi, ad esempio per tutti gli altri dirigenti in modo indistinto, l'applicazione del sistema è incostituzionale⁶⁰.

2.4. Valutazione e controllo

Dal punto di vista organizzativo, il confine tra competenze di indirizzo e di gestione nei diversi uffici previsto a partire dal D.lgs. n. 29/1993 si era dimostrato insoddisfacente, a causa di una sovrapposizione tra il sistema di controllo e quello di valutazione dei dirigenti⁶¹.

Il dirigente, nello svolgimento delle proprie funzioni, così come i dipendenti pubblici, può incorrere in una responsabilità civile, penale, amministrativo-contabile e responsabilità

58. Si veda: Battini S., *In morte del principio di distinzione tra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in "Giorn. dir. amm." n. 8/2006; G. D'Alessio, *La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie e amnesie*, op. cit.

59. Tali soggetti, infatti, sono caratterizzati proprio dal conferimento diretto dell'incarico da parte dell'organo politico *intuitu personae*.

60. La Corte è intervenuta di nuovo, di recente, sul tema nella sent. 52/2017, censurando una legge regionale che estendeva al comandante regionale dei vigili del fuoco della Valle D'Aosta il regime dello *spoils system*, in violazione dell'art. 97 Cost. Vedi: Racco P., *Spoils system e dirigenza pubblica*, in Osservatorio costituzionale, n. 3/2018.

61. D'Antona M., *La disciplina del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni dalla legge al contratto*, in Battini S. e Cassese S. (a cura di), *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le Pubbliche Amministrazioni*, op. cit.

disciplinare a cui se ne aggiunge una specifica cosiddetta “di risultato” o responsabilità dirigenziale, strumentale ad una maggiore distinzione tra vertice politico e amministrativo.

Solo attraverso gli interventi successivi viene messa a fuoco la necessità di un sistema pienamente integrato in cui ai controlli sulla regolarità amministrativo contabile si affiancassero quelli manageriali sulla valutazione delle performance e strategico, volto all'accertamento dell'adeguatezza delle scelte compiute.

Il documento base a cui far riferimento è la direttiva annuale del ministro per la programmazione e il controllo. L'attività viene portata avanti attraverso un processo discendente che ha origine dai Centri di responsabilità amministrativa (CRA) ai quali sono comunicate la priorità politiche del governo e che hanno il compito di trasmetterle al Comitato tecnico scientifici (CTS) istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il CTS è deputato al coordinamento dei servizi di controllo interni ai vari ministeri.⁶²

Il legislatore identifica nel sistema di valutazione della prestazione dirigenziale un modo per accrescere l'efficienza delle PA. L'art. 5 del D.lgs. n. 286/1992 descrive una valutazione che prenda in riferimento sia i risultati ottenuti, sulla base degli obiettivi predeterminati, sia le capacità manageriali, nel rispetto dei principi di: doppio grado di valutazione, trasparenza, responsabilizzazione e periodicità annuale della valutazione. Il sistema viene poi collegato a quello di retribuzione accessoria⁶³.

Gli effetti prodotti non sono stati tuttavia concretamente efficaci. Molto probabilmente la dimensione politica avrà svolto la sua parte nel determinare un tale risultato, preferendo un meccanismo di gradimento fiduciario soggettivo all'utilizzo di criteri valutativi oggettivi.

La c.d. riforma Brunetta soddisfa questa esigenza di rinnovamento, inaugurando un nuovo ruolo del dirigente, sia come soggetto attivo che come soggetto passivo del meccanismo valutativo: simultaneamente valutatore del personale appartenente ai propri uffici ma anche valutato in base alle proprie capacità di giudizio.

62. D'Amico E., *La valutazione e il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche: l'evoluzione legislative dal D.Lgs. 286/99 ad oggi*, in Onesti, N. (a cura di), *Il controllo strategico nelle Amministrazioni Pubbliche*, op. cit.

63. Art. 5 del D.Lgs. n. 286/1992 “1. Le pubbliche amministrazioni, sulla base anche dei risultati del controllo di gestione, valutano, in coerenza a quanto stabilito al riguardo dai contratti collettivi nazionali di lavoro, le prestazioni dei propri dirigenti, nonché i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative ad essi assegnate (competenze organizzative). 2. La valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti tiene particolarmente conto dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione. La valutazione ha periodicità annuale. Il procedimento per la valutazione è ispirato ai principi della diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte dell'organo proponente o valutatore di prima istanza, della approvazione o verifica della valutazione da parte dell'organo competente o valutatore di seconda istanza, della partecipazione al procedimento del valutato.

Il sistema viene completato attraverso l'adozione di due documenti, entrambi tuttavia di competenza dell'organo politico, nei quali sono definiti rispettivamente "gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori" e "i risultati organizzativi ed individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse"⁶⁴.

Infine, il processo è presidiato da un organismo indipendente di valutazione⁶⁵ che sostituisce il precedente sistema di controllo interno e redige una graduatoria del personale dirigenziale, sulla base dei livelli di performance di ogni valutato, collegata all'aspetto retributivo.

In tema di autonomia, la dottrina dibatte sul problema di coordinamento che emerge tra l'organo dirigenziale e le competenze proprie dell'organismo indipendente di valutazione poiché risulta complesso definire con certezza il grado di autonomia di cui goda il dirigente all'interno del processo.

Riflessioni conclusive

L'opinione pubblica italiana, a seguito degli avvenimenti che hanno coinvolto il portavoce del Presidente del Consiglio⁶⁶, è stata sollecitata di recente ad una riflessione proprio sul tema del rapporto e del ruolo dell'amministrazione rispetto al vertice dell'esecutivo e, più in generale, rispetto agli organi di indirizzo politico. Tale episodio è indicativo della necessità di tutelare, ancora oggi, un principio in forza del quale il ruolo dell'amministrazione non può relegarsi né a quello di un apparato meramente "servente", né a quello di una dimensione totalmente "imparziale". In entrambi i casi, infatti, verrebbe meno la distinzione funzionale prevista a livello costituzionale e realizzata a livello organizzativo e strutturale della PA.

In virtù di quanto detto, sarebbe auspicabile una delimitazione più chiara e coerente dell'area di "fiduciarietà" dell'amministrazione in base alle funzioni svolte, laddove siano di supporto all'attività di indirizzo dell'organo politico, nonché un maggior rispetto da parte dell'organo di governo del principio di imparzialità dell'amministrazione, ad esempio attraverso l'adozione regolare di atti di indirizzo. Andrebbe infine maggiormente promossa, a partire dalla dimensione politica, una cultura del merito e del risultato che

64. Art. 10, D.Lgs. n. 150/2009: "Piano della performance" e "Relazione sulla performance".

65. Art. 14, D.Lgs. n. 150/2009.

66. È stato infatti recentemente pubblicato un audio di una conversazione in cui Rocco Casalino richiedeva che venisse diffusa la notizia di possibili dure reazioni nei confronti dei funzionari del MEF che, in occasione della manovra finanziaria, avessero ostacolato il governo. Vedi sul tema: Arena A. I., *Amministrazione imparziale, indirizzo politico, sfera pubblica (a margine delle dichiarazioni del portavoce del Presidente del Consiglio sui tecnici del MEF)*, in "Federalismi.it", ottobre 2018.

coinvolga anche un processo di riammodernamento della gestione delle risorse umane, organizzative e finanziarie dell'intera dimensione amministrativa⁶⁷.

In questo modo si riuscirebbe a rafforzare un equilibrio dovuto alla convivenza di due istanze contrapposte: quella dei politici, che facendo leva sul principio di responsabilità ministeriale ritengono l'amministrazione un loro strumento e quella dei burocrati, che chiedono un maggiore spazio di libertà operativa all'interno della sfera amministrativa.

67. Vedi: Bassanini F., *I principi costituzionali e il quadro istituzionale: distinzione fra politica e amministrazione, autonomia e responsabilità della dirigenza*, op. cit.; Merloni F., *Gli incarichi fiduciari*, in AA. VV. (a cura di D'Alessio G.), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, 2008.

Riferimenti Bibliografici

- Arena A. I., *Amministrazione imparziale, indirizzio politico, sfera pubblica (a margine delle dichiarazioni del portavoce del Presidente del Consiglio sui tecnici del MEF)*, in “Federalismi.it”, ottobre 2018.
- Battini S., *In morte del principio di distinzione tra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in “Giorn. dir. amm.” n. 8/2006.
- Battini S., *Le norme sul personale*, in “Giorn. dir. amm.”, fasc. 5, 2015.
- Carlassare L., *Amministrazione e potere politico*, Padova 1974.
- Cassese S., *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2012.
- Cassese S., *Grandezza e miserie dell’alta burocrazia italiana*, in “Politica del Diritto”, anno XII, n. 2-3, settembre 1981.
- Cerri A., *Imparzialità ed indirizzio politico nella Pubblica Amministrazione*, Padova, 1973.
- Colapietro C., *Politica e amministrazione: riflessioni a margine di un rapporto controverso*, in “Studi parlamentari e di politica costituzionale”, n. 171-172, 2011.
- D’Alessio G., *Il buon andamento nei pubblici uffici*, Ancona, 1993.
- D’Alessio G., *La disciplina normativa della dirigenza pubblica e i rapporti tra politica e amministrazione*, in “La classe dirigente pubblica. Ruoli di governo e capacità amministrativa”, Roma, Ediesse, 2013.
- D’Alessio G., *La nuova disciplina della dirigenza nel disegno di legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in “Lav. pubb. Amm.”, fasc.1, 2015.
- D’Aliberti M. (a cura di), *L’alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Statu Uniti D’America, Spagna, Francia, Italia*, Il Mulino, 1994.
- D’Amico E., *La valutazione e il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche: l’evoluzione legislative dal D. Lgs. 286/99 ad oggi*, in Onesti, N. (a cura di), *Il controllo strategico nelle Amministrazioni Pubbliche*, Franco Angeli, 2010.
- D’Antona M., *La disciplina del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni dalla legge al contratto*, in S. Battini e S. Cassese (a cura di), *Dall’impiego pubblico al rapporto di lavoro con le Pubbliche Amministrazioni*, Giuffrè, 1997.
- D’Orta C., Boscato A., *Politica e Amministrazione*, in Carinci F. e Zoppoli L. (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004.
- De Benedetto M., *Responsabilità ministeriale e autonomia dell’alta dirigenza. Il decreto Ricasoli del 1866*, in “Dir. Pubb.” Padova, Cedam, Anno IV, n. 2, 1998.
- De Fiores C., *I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione? Considerazioni sulla dimensione costituzionale del pubblico impiego tra privatizzazione del rapporto di lavoro e revisione del Titolo V*, in “Diritto pubblico” 1/2006.
- De Martino D., *Il diritto di necessità dello Stato e la responsabilità ministeriale*, Editore Francesco Cavotta, 1993.
- Deodato C., *Brevi riflessioni sulla costituzionalità e sulla ragionevolezza di alcuni aspetti della riforma della dirigenza pubblica*, in “Lav. pubb. amm.”, 2014.
- Gardini G., *L’imparzialità amministrativa tra indirizzio e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell’amministrazione contemporanea*, Milano, 2003.

- Gola M., *Riflessioni in tema di responsabilità politica e amministrazione pubblica*, Milano, 1998 Cassese S., *Le basi del diritto amministrativo*, Einaudi, 1991.
- Goodnow F.J., *Politics and Administration: a study in government*, Macmillan, New Jersey, 1900.
- Greenwood J., Wilson D., *Civil Servants and Ministers: duties and responsibilities*, Londra, 1986.
- Laperuta L., *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli Editore, 2012.
- Melis G., *Scienza e politica per una storia delle dottrine. La dirigenza pubblica in Italia: anello (mancante) di congiunzione tra politica e amministrazione*, in “SCIENZA & POLITICA” v. 26, n. 50, 2014.
- Melis G., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, il Mulino, 1996.
- Merloni F., *Gli incarichi fiduciari*, in AA. VV. (a cura di D'Alessio G.), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, 2008.
- Miller G., *Above politics: credible commitment and efficiency in the design of public agencies*, Journal of Public Administration Research and Theory.
- Minighietti M., *I partiti politici e la loro ingerenza nella giustizia e nella pubblica amministrazione*, Bologna, 1881.
- Paolo Farneti, *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e ricerca politica*, Torino, Giappichelli, 1971.
- Patroni Griffi A., *Dimensione costituzionale e modelli legislative della dirigenza pubblica. Contributo ad uno studio del rapporto di “autonomia strumentale” tra politica e amministrazione*, Napoli, 2002.
- Patroni Griffi A., *Politica e Amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, European Public Law Series, volume IX, London, Esperia Publications Ltd, 1999.
- Poggi A., *La legge Madia: riorganizzazione dell'amministrazione pubblica?*, in “federalismi.it”, 21 ottobre 2015.
- Putnam R., *Atteggiamenti politici dell'alta burocrazia nell'Europa occidentale*, in “Rivista italiana di scienza politica”, n. 3/1973.
- Racco P., *Spoils system e dirigenza pubblica*, in Osservatorio costituzionale, n. 3/2018.
- Racoppi F., Brunelli I., *Commento alla Statuto del Regno*, Torino, vol. III, 1909.
- Ridolfi M., *La responsabilità dirigenziale tra innovazioni legislative e correttivi giurisprudenziali*, in “Rassegna parlamentare”, n.4/2016.
- Sica V., *La Controriforma*, Napoli, 1953.
- Weber M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubingen, 1980.
- Wilson W., *Congressional Government a Study in American Politics*, Houghton Mifflin Company, New York, 1885.
- Zoppoli A., *L'indipendenza dei dirigenti pubblici*, in AA.VV. (a cura di ZOPPOLI L.), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009.
- Zoppoli L., *Alla ricerca di una nuova riforma della dirigenza pubblica, reclutamento e incarichi tra confusione e rilegificazione*, in “Riv. giur. lav.”, fasc. 3, 2015.

The Effect of Migration Policies on Immigration Flows. The Cases of France, Germany, Hungary, and Italy

*Elisa Cardillo**

Abstract

The aim of this essay is to investigate whether migration policies adopted by recipient countries have the power to limit or stop unwanted immigration flows – and, if so, to what extent.

** Vincitrice del bando di concorso finanziato dall'associazione alumni LUISS School of Government*

My hypothesis is that, while restrictive migration policies may be effective in limiting economic migration, they fail to produce the desired effect on humanitarian migration. This is due to two main factors: first, states cannot violate international standards aimed at protecting asylum seekers' and refugees' human rights; second, these categories of migrants are more motivated and harder to disincentivize than economic migrants.

In order to answer my research question, I will conduct a quantitative analysis based on the available data on international migration in the period between 2011 and 2018, particularly focusing on four case-studies within the EU, namely France, Germany, Hungary, and Italy.

The first chapter presents part of the existing literature on the subject and introduces the most relevant databases aimed at classifying immigration policies.

The second chapter assesses policy changes that occurred in France, Germany, Hungary, and Italy in the analyzed period.

The third and last chapter shows immigration trends between 2011 and 2018 and presents the quantitative analysis outcomes, which largely confirm my initial hypothesis.

Keywords: migration, policies, EU, border control, quantitative analysis.

Executive summary

La crisi migratoria europea, iniziata nel 2011 ed esplosa nel 2015, è ancora al centro del dibattito nazionale e internazionale contemporaneo. Ogni stato membro dell'Unione Europea, e in particolare quelli il cui territorio si trova alle frontiere d'Europa, considera i flussi migratori come un problema da gestire e tenere sotto controllo, affinché non abbia la possibilità di perturbare lo stile di vita, i "valori" e le istituzioni che contraddistinguono l'UE. Per questo motivo, le politiche migratorie adottate dall'Unione e da gran parte dei suoi Stati membri sono caratterizzate da un approccio basato sulla sicurezza, il cui obiettivo è quello di limitare il numero di arrivi via terra e via mare e di rimpatriare i migranti irregolari che, negli ultimi anni, hanno avuto accesso al territorio europeo.

Lo scopo di questo saggio è capire se i cambiamenti politici messi in atto da alcuni stati membri dell'UE, dal 2011 ad oggi, abbiano causato la diminuzione dei flussi migratori in entrata e, più in generale, se le politiche migratorie restrittive adottate dai paesi di arrivo abbiano realmente il potere di influenzare, limitare o, addirittura, arrestare le immigrazioni.

L'ipotesi alla base di questo elaborato è che le politiche migratorie di tipo restrittivo possano essere in grado di ridurre il numero di arrivi, soprattutto se sono attuate attraverso

un severo controllo delle frontiere e accordi bilaterali con paesi terzi, ma non possano sradicare completamente i flussi migratori e la “migrazione illegale” in quanto tale. Al contrario, politiche di questo tipo potrebbero causare l’aumento dell’utilizzo di mezzi di ingresso illegali, quali, ad esempio, il traffico e la tratta di esseri umani.

Si osserva infatti che, nonostante le politiche adottate dai paesi di destinazione, le persone che nei paesi di origine vivono in condizioni di estrema povertà o la cui vita è a rischio – per motivi politici, religiosi, etnici o culturali – cercano tuttora di migrare in luoghi sicuri, in cui abbiano la possibilità di trovare salvezza e migliorare le proprie condizioni di vita. Questa categoria di migranti e richiedenti asilo è infatti costituita da individui molto spesso disperati, pronti ad affrontare ogni tipo di difficoltà per sfuggire alla situazione cui sono sottoposti nei paesi di provenienza.

D’altra parte, le politiche migratorie restrittive potrebbero avere più successo nell’arrestare la cosiddetta “migrazione economica”, che coinvolge persone che desiderano aumentare il proprio reddito e cercare migliori opportunità di lavoro all’estero, ma la cui esistenza non risulterebbe irrimediabilmente danneggiata se fossero costrette a rimanere nel proprio paese di origine.

In ultima analisi, si ritiene che i flussi migratori siano influenzati principalmente da aspetti economici, personali e politici; ciò non implica che le politiche migratorie adottate dai paesi di destinazione non abbiano alcun effetto sui flussi in entrata; piuttosto suggerisce che tale effetto non ha la portata prevista o desiderata dai decisori politici. Infatti, uno strumento politico o legislativo teso a limitare o sradicare il fenomeno migratorio potrebbe passare in secondo piano rispetto ad altri fattori più rilevanti e, di conseguenza, non essere in grado di produrre i risultati per i quali è stato introdotto.

Per rispondere alla domanda di ricerca, si è scelto di condurre un’analisi quantitativa. Il primo capitolo è dedicato a un esame della letteratura internazionale riguardante l’efficacia delle politiche migratorie restrittive sulla limitazione dei flussi in entrata; descrive inoltre i più interessanti database che classificano le politiche migratorie.

Il secondo capitolo esamina i cambiamenti politici avvenuti in Francia, Germania, Ungheria e Italia nel periodo compreso tra il 2011 e il 2018, durante il quale si è verificata (e continua a verificarsi) la crisi migratoria europea. Sulla base di tali considerazioni, è stato attribuito un valore numerico ai cambiamenti politici, con l’obiettivo di elaborare l’indice necessario a condurre l’analisi quantitativa.

L’ultimo capitolo presenta l’analisi quantitativa basata sui dati disponibili in merito alle migrazioni internazionali. In particolare, per ogni paese analizzato, vengono considerati il numero di arrivi annuali (variabile dipendente), e gli indici delle politiche per i richiedenti asilo/rifugiati e per i migranti economici, nonché il numero

di rifugiati, il PIL pro capite nel paese di destinazione e la spesa sociale dei governi (variabili indipendenti).

Le conclusioni basate sull'analisi quantitativa confermano in larga parte l'ipotesi iniziale. Tuttavia, è importante sottolineare che i dati disponibili non sono sufficienti per ottenere risposte totalmente affidabili. Ad ogni modo, i risultati ottenuti potrebbero costituire un buon punto di partenza per modelli più sofisticati, che dovrebbero includere variabili quali, ad esempio, il PIL dei paesi di origine, i conflitti, le catastrofi naturali, la vicinanza geografica e la presenza di concittadini nel paese di destinazione.

Introduction

The European migration crisis, which started in 2011 and exploded in 2015, is still at the center of the contemporary international debate. The EU member states, and particularly those on the European borders, considers the flow of immigration as a problem to be kept under control, in order for it not to disrupt the European way of life, 'values', and institutions. For this reason, the migratory policies adopted by the EU and the majority of its member states are characterized by a security-based approach, whose aim is to limit the number of arrivals by land and sea and to repatriate the irregular migrants who have entered the EU territory throughout the past few years.

The aim of this essay is to understand whether policy changes occurred in the recent years influenced the decrease in arrivals and, more generally, whether restrictive migration policies adopted by receiving countries truly have the power to affect, limit or even stop immigration flows.

My hypothesis is that restrictive migration policies may be capable of reducing the number of arrivals but cannot completely eradicate incoming flows and 'illegal migration' as such. On the contrary, this kind of policy may cause an increase in the use of illegal means of entrance (trafficking, smuggling, etc.).

As a matter of fact, in spite of the policies adopted by receiving countries, extremely poor migrants and asylum seekers still try to enter countries where they could be safe and find better living conditions. Indeed, people belonging to these categories of migrants are very often desperate and ready to face any difficulty in order to escape from the situation they are experiencing in their countries of origin.

On the other hand, the same policies may be more successful in stopping the so-called 'economic migration', which involves people hoping to increase their income by finding better job opportunities abroad, but who would survive even if they had to remain in their home-countries. Overall, I expect migration flows to be mostly shaped by economic,

personal and political aspects; this does not entail that immigration policies have no effect on the arrivals, but that this effect may not be as strong as expected or desired by policy makers. Indeed, it may be overcome by other, more relevant factors and may not be able to produce all the desired outcomes.

In order to answer my research question, in the first chapter I will present the international literature concerning the effectiveness of restrictive migration policies, and I will examine the most important databases that classify migratory policies.

In the second chapter, I will consider policy changes that occurred in France, Germany, Hungary, and Italy in the period 2011-2018. On the basis of these considerations, I will attribute a numerical value to policy changes in order to build an index to be used in the quantitative analysis.

In the last chapter, I will perform a quantitative analysis based on the available data on international migration.

1. Immigration policies analysis: definition, limits, and methodology

The question of how migration policies affect migration has been addressed in various scientific, academic and political debates all over the world. The correlation between policies and flows assumes that migration does not depend exclusively on economic differentials between two or more countries but also on the immigration policies adopted and the border controls exercised by the countries of destination.

1.1. Can governments control unwanted immigration?

The results of the research on this subject have not always been unanimous. In fact, on the one hand, various studies show that the states' power in controlling migration is limited for two reasons. First that the main drivers for migration are structural factors (Cornelius, Salehyan, 2007) such as market functioning and wage imbalances, which continue to exist independently from the policies adopted by receiving countries and, therefore, exercise their push (or pull)¹ towards movement (Mayda, 2010²; Thielemann, 2004)³. Moreover, such movement can also take place through illegal means, and for this reason

-
1. The 'push-pull model' assumes that there are factors in the country of origin that push a person to move elsewhere, and factors in the country of destination that pull a person towards moving to that place rather than another.
 2. The author adopts slightly different perspectives in her works of 2006 and 2010, depending on the focus of the analysis.
 3. The models set out by Mayda and Thielemann, even if aimed at demonstrating different theories, are

it is not automatically undermined by restrictive policies and border control (Cornelius, Salehyan, 2007).

The second reason is that states have little power in enforcing restrictive measures, both because of their duty to protect human rights, prescribed by international law and treaties (Mayda, 2010)⁴, and because of the absence of efficient means of eradicating immigration flows at source.

Nevertheless, this view is not unanimously embraced by scholars; in fact, some experts argue that migration policies are proficient in limiting and controlling immigration flows (Mayda, Patel, 2006)⁵, also thanks to the levels of sophistication in border control strategies achieved in recent years.

The fact that the conclusions drawn by the researchers have often been contradictory has raised some doubts about the consistency of these studies. The first problem lies in the need to find a unanimous definition of immigration policies. Mathias Czaika and Hein De Haas analyze this concept with the aim of understanding whether the results obtained by previous researchers were actually contradictory or rather potentially complementary (Czaika, De Haas, 2013).

In their view, even though migration policies are broadly defined as “*policies [...] established in order to affect behavior of a target population (i.e., potential migrants) in an intended direction*” (ibid, 489), many policies that are not strictly related to migration have considerable effect on incoming flows (in terms of labor market, welfare, AIDS, macroeconomics, etc.). For this reason, the authors argue, it is not always possible to disentangle the outcomes generated on immigration by policies explicitly aimed at affecting the arrivals and those generated by policies meant to affect other aspects of a country’s administration.

Starting from this assumption, Czaika and De Haas define international migration policies as “*rules (i.e., laws, regulations, and measures) that national states define and implement with the (often only implicitly stated) objective of affecting the volume, origin, direction, and internal composition of immigration flows*” (ibid). Among these measures those designed to encourage high-

not mutually exclusive, but seem to be roughly aligned in arguing that migration policies can produce some non-negligible effects, which, however, are outweighed by those produced by economic, personal and cultural factors.

4. “Even countries with binding official immigration quotas often accept unwanted (legal) immigration. [...] Family reunification and asylum-seekers policies can explain continuing migration inflows to Western Europe” (Mayda, 2010, 1251).
5. In their work of 2006, Mayda and Patel assume that the hosting countries’ migration policies played an important role in shaping international migration flows in the last decades of the 20th century; indeed, the number of registered migrants was quite low compared to the number of people wanting to move.

ly-skilled migration and discourage low-skilled or unproductive migration are particularly important.

1.2. How to assess migration policies: efficacy, discursive and implementation gap

Another important definition is that of ‘policy effectiveness’; Czaika and De Haas make a distinction between the terms ‘effectiveness’ and ‘effect’ and state that “*the former is linked to a desired effect and the latter to the actual effect. [...] In other words, a policy may have an effect, but this effect may be judged too small to meet the stated political objective or may even be in the opposite direction to the intended effect*” (ibid, 491); this discrepancy is defined as an efficacy gap.

Moreover, we cannot assume that political rhetoric and political objectives perfectly coincide. The gap between spoken and unspoken goals and practices is named *discursive gap*.

Furthermore, “*the extent to which written policies are implemented varies widely [...]. Although politicians often pay lip service to restrictive aims and introduce robust measures against irregular immigration, governments do not always provide the resources to implement these policies fully*” (ibid, 494); this discrepancy is called implementation gap.

Overall, Czaika and De Haas conclude that, “*although policies significantly affect migration outcomes, these effects seem to be limited compared to other migration determinants. Nevertheless, [...] the fact that migration is also influenced by other factors is not a reason to label the policy a failure*” (ibid, 504). In other words, even though the most important drivers for migration are mainly personal, political, and economic, it does not follow that a country’s policies have no role in shaping inflows and outflows.

1.3. Migration policy indexes

The absence of a homogeneous definition and classification of immigration policies causes problems to both qualitative and quantitative research. This is why, in the last ten to fifteen years, researchers have developed different types of indexes whose aim is to provide a common framework of analysis.

A study conducted by the European Commission’s Joint Research Centre (Scipioni, Urso, 2018) presents the existing indexes and databases and highlights their different characteristics and potentialities. In this essay, I will focus only on the DEMIG and IMPALA databases, which are characterized by a comprehensive approach and are mostly concerned with immigration rather than integration policies.

DEMIG analyzes policy changes in 45 countries in the period between 1945 and 2014. It was created with the goal to “*generate an improved understanding of the evolution of migration*

policies and to evaluate the effect of these policies on international migration” (De Haas et al, 2016, 5), but its scope is limited to written laws and policies, and it therefore disregards political rhetoric and implementation.

The database analyzes policy changes related to migration and assesses their degree of stringency; in particular, for each policy change, the authors “*assigned a code indicating whether the measure introduces a change in a more or less restrictive direction, compared to the preexisting policy framework*” (ibid, 7).

The policy measures are also analyzed using four main variables, that are 1) policy area (‘border and land control’, ‘legal entry and stay’, ‘integration and post-entry rights’, or ‘exit regulation’, ibid, 8); 2) policy tool (27 tools which allow “the instrument used to implement the measure” to be recoded, ibid); 3) migrant category; 4) geographic origin.

Overall, the trend in migration policies is highly differentiated depending on migrant categories and countries of origin and destination. According to the authors, specific restrictions on border control and irregular migrants “*seem to have limited effects on the number of migrants*”, but “*they have made these groups often more vulnerable*” (ibid, 29). Moreover, selection criteria have been introduced in order to incentivize specific targets and to discourage ‘less productive migrants’: “*more and more, migration policies aim at affecting the selection – rather than the volumes – of migrations*” (ibid, 30).

Moving on to the International Migration Law and Policy Analysis (IMPALA) database, its aim is “to classify and measure immigration policy by mapping ‘tracks of entry’ associated with economic migration, family reunification, asylum and humanitarian migration, and student migration, as well as acquisition of citizenship” (Beine, 2016, 828-829).

This system allows a comparison of migration policies and laws by country and year, and an assessment of the degree of restrictiveness with regard to “*particular aspects of migration and migration law*” (ibid, 829). The database aims to reduce the existing discrepancies and to unify the classification of policies. To do so, the system employs ‘entry tracks’, which “*are distinguished on the basis of the purpose of migration as well as on various characteristics of the applicant. In particular, tracks get identified for any situation where possible applicants receive distinct treatment in the law, based on any given characteristic of that applicant’s profile evoked in the wording of the law or regulation*” (ibid, 834).

According to the authors, the study “*has revealed substantial and politically important variation across countries, time, and tracks of admission*” (ibid, 857). Nevertheless, it is clear that there is a common pattern that translates into huge differences in the treatment of different socioeconomic groups, in particular between that of high-skilled and low-skilled workers.

2. Policy analysis: France, Italy, Hungary, and Germany

In order to understand the effectiveness of policies adopted by France, Italy, Hungary and Germany, I will analyze the changes each of these countries has made to its immigration policy. These countries were selected for their geo-political relevance. France and Germany have a long-standing tradition as recipient countries and are among the most common destinations for migrants, while Hungary and Italy are two of the frontline countries on the access routes to Europe and, therefore, have faced high numbers of arrivals in recent years.

I will use a common framework – based on DEMIG's and IMPALA's approaches – to assess the stringency of each country's regulations, with the goal of building a meaningful quantitative (and comparative) analysis. The range of the index I will use goes from 1 (open migration policy) to 7 (restrictive migration policy).

2.1. The case of France

The French political approach towards migration has changed significantly in recent years, and likewise the '*Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*' has changed. Indeed, while France has always been a welcoming country for whoever is willing to adapt to French language and culture, it is now becoming less open to foreigners.

The most significant reforms adopted in the period analyzed are the following:

- December 31st, 2012, Law on detention for investigation of residence permit;
- July 29th, 2015, Reform on the asylum requests procedure, which shortens the processing time of the applications, therefore making repatriation procedures easier and faster;
- March 7th, 2016, Law on foreigners' rights in France, aimed at easing integration for those who want to reside permanently in France;
- 2016, a '*passeport talent*' was introduced "*with the aim of attracting skilled and highly qualified workers*" (OECD, 2018);
- April 2018, Law on controlled immigration, aimed at easing the expulsion procedure and at disincentivizing illegal entry and streamlining asylum applications (definitively passed in August).

The latest turn of the screw in immigration control reflects the government's desire to reduce unwanted immigration and stop illegal entries to the country, which may be

explained as a consequence of the high number of asylum applications – more than 100,000 – received in 2017, with an increase of 17% compared to 2016.

The law adopted in August reduces the processing time for asylum applications (also shortening the deadline for presenting the application after arrival in the country) and repatriation or expulsion. It also extends the reclusion period for migrants who are not granted refugee status. Moreover, it introduces a one-year imprisonment for people who enter French territory illegally. These measures are meant to discourage asylum applications and prevent migrants from entering the country illegally.

Based on the above consideration, I have classified the government’s decisions by attributing numerical values to policy changes:

Tab. 1 Policy Index – France.

Year	Policy for asylum seekers	Policy for economic migrants
2011	4	2
2012	4	2
2013	5	3
2014	5	3
2015	5	4
2016	5	4
2017	5	4

2.2. The case of Italy

Italy was particularly affected by the migration crisis, being almost surrounded by the Mediterranean Sea, which connects the EU and the African borders. The increase in the number of arrivals has brought some changes to Italian immigration policy:

- 2013, the government introduced operation ‘Mare nostrum’, based on Search and Rescue (SAR) missions on the high seas, replaced one year later by the EU operation ‘Triton’, whose scope was limited to border control and management. ‘Triton’ – replaced by ‘Themis’ in February 2018 – was accompanied by operation ‘Sophia’, established in 2015, whose *“mandate ranges from analyzing smuggling routes to destroying smugglers’ boats and training Libyan coastguards”* (Hermanin, 2017, 7);
- 2015, introduction of the hotspot system, aimed at identifying migrants and asylum seekers on their arrival, in order to stop them escaping to other EU member states before being registered in the place of first entry;
- February 2017, the Italian Minister of the Interior, Minniti, opened a dialogue with

Libya to prevent migrants from leaving the African coast. The dialogue eventually resulted in an official agreement with the government in Tripoli;

- August 2017, the Minniti-Orlando decree abolished one judicial level, thus making it harder for asylum seekers to appeal in case of denial;
- 2018, the newly-elected Italian government closed Italian ports to NGOs and, at the end of August, even to the Italian coastguard's boat 'Diciotti', in order to prevent the disembarkation of asylum seekers and migrants.

The policy changes described above show that Italy is pursuing the precise goal of reducing the number of arrivals, at least until the EU shows it has the concrete capacity to build a truly European system for immigration and asylum.

The following table shows the values I have attributed to the policy changes that occurred in Italy between 2011 and 2017:

Tab. 2 Policy Index – Italy.

Year	Policy for asylum seekers	Policy for economic migrants
2011	5	3
2012	5	3
2013	3	2
2014	4	3
2015	5	4
2016	5	4
2017	5	5

2.3. The case of Hungary

Hungary, under Orbán's presidency, was and still is the EU member state that has adopted the strictest approach towards immigration as well as being one of the countries refusing to comply with the burden-sharing logic that the European Union is attempting to apply.

The real restrictive turn of the screw on migration arrived during Orbán's third mandate⁶, starting in 2014. The most important changes occurred from 2015 on, when:

- In September, a 175 km-long wall was erected on the border between Hungary and Serbia in order to prevent migrants and asylum seekers from entering the country. In the same period, Serbia was declared a safe country by the Hungarian government;

6. He had already twice been Prime Minister, between 1998 and 2002 and between 2010 and 2014.

- On the 15th of September 2015, an amendment to the asylum package entered into force, establishing a non-state area between Hungary and Serbia. With this reform, asylum seekers had to submit their application to the Hungarian authorities in the transit zones;
- On the 22nd of September the Parliament passed a bill allowing the army to stay on the border alongside the police and to use non-deadly weapons;
- In October, the construction of the fence on the Hungarian-Croatian frontier was completed;
- In February 2017, a reform made it possible for the Hungarian police to deport immigrants found all over the country, not only the ones found in the transit zones;
- In June 2018, the Hungarian government passed the ‘Stop Soros’ law, which criminalizes any help provided by individuals or groups to illegal immigrants who claim asylum.

All of these measures had an effect on incoming flows, even though the Hungarian government was condemned by the European Court of Justice and is being investigated under an infringement procedure initiated by the European Commission.

However, Hungary is trying to attract skilled migrants; in fact, emigration has increased and there is need for qualified workers, even if the stringent border control makes it harder for people who still have to find a job to enter the country.

The following table shows the values I have attributed to the policy changes that occurred in Hungary between 2011 and 2017:

Tab. 3 Policy Index – Hungary.

Year	Policy for asylum seekers	Policy for economic migrants
2011	4	3
2012	4	3
2013	4	3
2014	4	3
2015	6	5
2016	7	6
2017	7	6

2.4. The case of Germany

Germany constitutes an exception compared to the other case-studies. Indeed, German legislation on migration and asylum cannot as a whole be considered stringent or restrictive, but it is rather characterized by selective measures, meant to attract certain categories of immigrants. The most meaningful changes are the following:

- 2012, Act to Implement the Highly Qualified Professional Directive of the EU;
- 2015, decision to suspend the Dublin III Regulation Provisions and to take in 1 million Syrian refugees;
- 2016, Integration Act, which sets out measures meant to ease the process of integration for those refugees who show they are willing to integrate into the German system and thus better able to settle in the country;
- August 17th, 2018, Reform proposal by the Minister of Interior Horst Seehofer aimed at attracting qualified workers and disincentivizing immigration that may weigh on the welfare system.

What emerges from the adopted policies is quite clear: Germany does not want to stop immigration but wants to decide on the types of migrants to take in. In order to favor highly-skilled immigration, the country continues to take measures which limit low-skilled migration.

The following table shows the values I have attributed to the policy changes that occurred in Germany between 2011 and 2017:

Tab. 4 Policy Index – Germany.

Year	Policy for asylum seekers	Policy for economic migrants
2011	4	2
2012	4	2
2013	4	2
2014	4	2
2015	2	1
2016	4	2
2017	4	2

3. Quantitative analysis

In this last chapter I will present a quantitative analysis, which will be useful in understanding the effect of policy changes on the shape and size of migration arrivals (the *efficacy gap*). The analysis will also enable me to identify other factors – such as economic indicators, wars, famine, droughts and natural disasters – which may have been equally or more important in altering immigration trends. I will also analyze whether the causal relationship between policy changes and arrivals can be inverted, that is, whether restrictive modifications in policies can be explained as the result of a peak in incoming flows.

3.1. Methodology

The quantitative analysis is based on data provided by Eurostat, UNHCR operational portal, IOM migration data portal, OECD Statistics and OECD International Migration Statistics, as well as by the official websites of each country's Ministry of the Interior. Some information, such as social spending in 2017 and total arrivals in France in the same year, were not available and have therefore been estimated.

Most of the data on migration between 2011 and 2018 are on an annual basis, with the exception of the period between 2015 and 2018, for which data on monthly arrivals in Germany, Hungary and Italy are available. Moving on from the data, I will investigate whether there was a change in the number of arrivals of migrants and asylum seekers in the areas concerned and whether this change can be explained in the light of policy modifications.

In order to understand if a relation between policies and arrivals exists, and if it is statistically significant, I have assessed the changes that occurred in each country within two main sets of policies – namely those on asylum seekers/refugees and those on economic migrants – by employing a scale from 1 (open migratory policy) to 7 (restrictive migratory policy)⁷. The index is an ordinal one and it is characterized by a certain degree of discretion; both these elements may undermine the outcomes of the quantitative analysis. However, no better solution to assess migratory policies has been found.

3.2. Immigration trends in the EU between 2011 and 2018

In the period between 2011 and 2018 – particularly from 2015 on – the EU was destabilized by the so-called migration crisis. This phenomenon, mainly caused by the Arab Spring, the explosion of the Syrian civil war, and the lack of a unified government in Libya after Gaddafi's death, mostly affected the countries on the EU border and those

7. See Chapter 2, above.

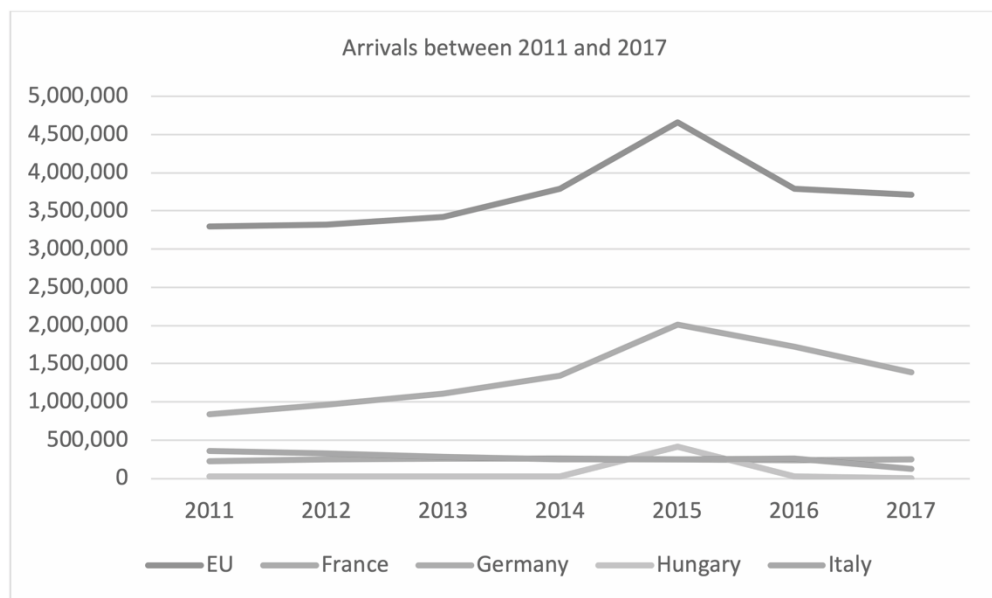
with a tradition as recipient states.

The total arrivals in the EU gradually increased between 2011 and 2014, but they peaked in 2015 when, according to IOM figures, a total number of 1,046,599 people arrived in Europe, of whom 1,011,712 came by sea and 34,887 by land. The biggest surge in incoming migration per month occurred in October of the same year, with 222,454 (UNHCR, 2018a) registered arrivals by sea.

In the following years, the EU experienced a decline in arrivals, which, however, did not correspond to a severe decline in deaths during their journeys. In fact, people missing at sea in 2015 were 3,770, compared to 5,143 in 2016 and 3,116 in 2017 (IOM, 2018a). Furthermore, if we consider the number of deportation orders issued by EU countries in each year – 286,730 in 2015; 305,460 in 2016; 279,220 in 2017 (Statista, 2018a) – and the number of migrants deported – 175,170 in 2015; 175,380 in 2016; 151,400 in 2017 (Statista, 2018b) – it is clear that the EU and its member states lack enforcement capacity.

As Figure 1 shows, after the 2015 peak there was a general decrease in the number of arrivals, with the exception of in Italy and France.

Fig. 1 Immigration trends in the EU in 2011-2017.



In terms of absolute numbers of arrivals per year (Table 5), the EU saw a huge increase in incoming flows in 2015, as did Hungary and Germany. It is not the same for France and Italy. In 2017, the total arrivals decreased in every considered area, France excluded.

Table 5. Arrivals in the EU, France, Germany, Hungary and Italy in 2011-2017.

Year/Place	EU	France	Germany	Hungary	Italy
2011	3,292,461	228,100	841,695	22,500	354,300
2012	3,319,296	247,000	965,908	20,300	321,300
2013	3,416,826	256,500	1,108,068	21,300	279,000
2014	3,787,809	255,700	1,342,529	26,000	248,400
2015	4,659,324	252,600	2,016,241	411,515	250,500
2016	3,787,809	240,900	1,719,075	19,221	262,900
2017	3,710,588	246,800	1,381,439	1,626	119,247

Anyway, if we consider the arrivals in relative terms (Table 6), we notice that Hungary was particularly affected by the 2015 peak: in that year, it registered an increase in incoming flows of 1482.75%, followed by Germany (+50.18%), the EU in its entirety (+23.01%), and Italy (+0.85%).

Tab. 6 Arrival trends (percentage) in the EU, France, Germany, Hungary and Italy.

Year/Place	EU	France	Germany	Hungary	Italy
2011	-	-	-	-	-
2012	+0.82%	+8.29%	+14.76%	-9.78%	-9.31%
2013	+2.94%	+3.85%	+14.72%	+4.93%	-13.17%
2014	+10.86%	-0.31%	+21.16%	+22.07%	-10.97%
2015	+23.01%	-1.21%	+50.18%	+1482.75%	+0.85%
2016	-18.70%	-4.63%	-14.74%	-95.33%	+4.95%
2017	-2.04%	+2.45%	-19.64%	-91.54%	-54.64%

On the other hand, Italy experienced particularly high numbers in terms of arrivals by sea, which decreased significantly only in 2018.

Tab. 7 Arrivals by sea in Italy between 2014 and 2018.

Year	Arrivals in Italy
2014	170,100
2015	153,842
2016	181,436
2017	119,247
2018 (up to August)	20,001

3.3. Analysis of the general model

Based on the data presented above, Figure 2 shows minimum values, maximum values, median, first and third quartiles, and outliers for each meaningful variable, while Figure 3 presents density and distribution for arrivals. The outliers can be explained as a fluctuation in a real phenomenon, caused by contingent modifications during a seven-year period.

Fig. 2 Model description.

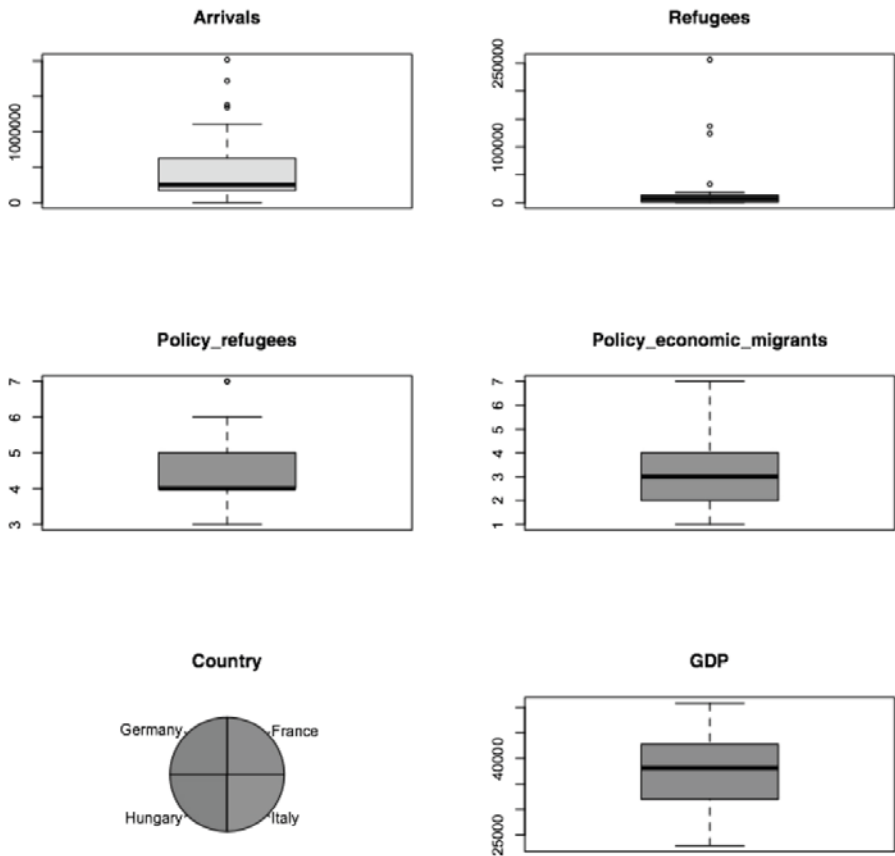


Fig. 3 Model description.

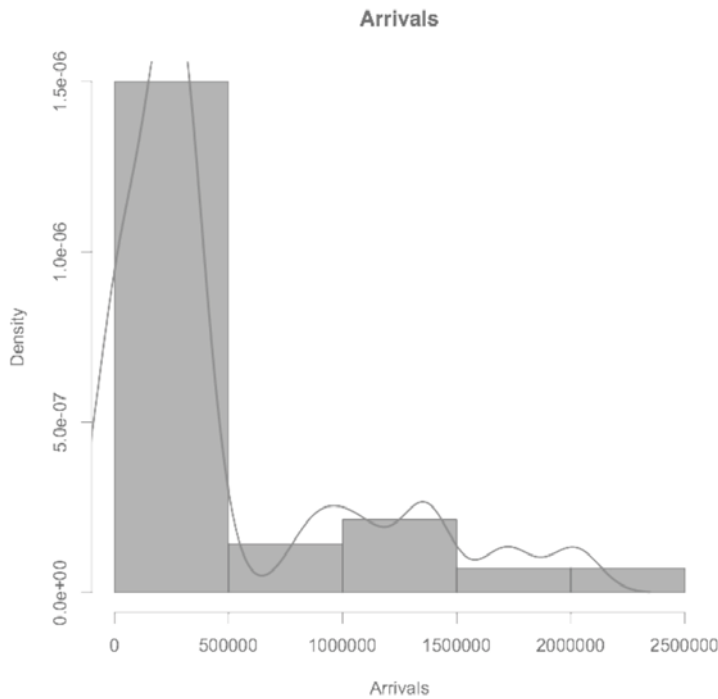


Table 8 shows a regression including the dependent variable arrivals and the basic independent variables policy for asylum seekers/refugees and policy for economic migrants. In this model, the goodness of fit (R^2) is quite low, but the resulting effects are significant:

Tab. 8 Basic model. N: 28. R2: 0.4902, Adjusted R2: 0.4494

Independent variables	Coefficient
Intercept	-39237
Policy for asylum seekers/refugees	477382*
Policy for economic migrants	-528348***

p-value < 0.001 ‘***’; 0.01 ‘**’; 0.05 ‘*’; 0.1 ‘.’

There is a significant and positive relation between policy for asylum seekers/refugees and arrivals, and a significant and negative relation between policy for economic migrants and arrivals.

This positive relation seems to suggest that the higher the restrictiveness in policies for refugees and asylum seekers, the higher the immigration rate. However, in this case, the causal relation is inverted: the migratory crisis was followed by policy changes aimed at reducing incoming flows. For this reason, when the immigration rate grows, policies for asylum seekers and refugees (highly represented during the recent migration crisis) become more stringent in an attempt to stop or reduce the number of arrivals.

This trend is also confirmed by the OECD International Migration Outlook 2018, which states that the latest revisions adopted by many EU member states can be considered as “*a delayed response to the 2015-2016 migration crisis*” (OECD, 2018, 56). Three main fields of intervention can be highlighted: “*efforts to speed up decision making through more streamlined procedures; to reinforce existing systems by exercising greater control on entry and stay; and to adjust conditions for claimants according to the status they have received and ensure protection while maintaining system integrity*” (ibid).

This relation could also be explained as an unintended consequence of stringent immigration policies: as the adopted policies become more restrictive, migrants manage to find other entry tracks – often illegal – and, therefore, flows do not register a meaningful decrease.

Overall, this relation confirms my initial hypothesis: policy changes are not able to stop or considerably reduce the number of asylum seekers entering a recipient country, also because international law sets the standards for this form of migration. It also confirms that countries tend to adopt more restrictive policies when the number of arrivals increases, despite the fact that – in most cases – these policies are not capable of producing the desired effect.

On the other hand, the negative relation between policy for economic migrants and arrivals indicates that the higher the stringency of policies for this category of migrants, the lower the total number of arrivals. My initial hypothesis is also confirmed by this outcome: adopted policies can be effective in limiting the number of economic migrants. In particular, such policies allow host countries to select the categories of economic immigrants they prefer (usually highly skilled workers are more valued than low-skilled workers).

However, even if the relations are significant and confirm my initial hypothesis, this model only partially explains the phenomenon. In order to obtain more accurate results, it is necessary to introduce some control variables to the model.

3.4. Adding control variables to the basic regression model

The two models which better explain the relation between policies and flows, based on R^2 and Akaike criterion's values, are those that consider:

1. Arrivals (dependent variable) – Countries, year, policy for asylum seekers/refugees, policy for economic migrants, GDP per capita, governments' social spending (independent variables);
2. Arrivals (dependent variable) – Refugees, policy for asylum seekers/refugees, policy for economic migrants, GDP per capita, governments' social spending (independent variables).

The following tables present the outcomes of the regressions:

Tab. 9 Model 2. N: 28. R^2 : 0.9553, Adjusted R^2 : 0.9364

Independent variables	Coefficient
Intercept	-5.029e+07
Countries – Germany	6.943e+05*
Countries – Italy	5.514e+05*
Countries – Hungary	1.691e+06 .
Year	2.323e+04
Policy for economic migrants	-3.230e+05**
Policy for asylum seekers/refugees	2.736e+05**
GDP per capita	4.558e+01
Governments' social spending	1.341e+02

p-value < 0.001 ***; 0.01 **; 0.05 *; 0.1 .

Tab. 10 Model 3. N: 28. R^2 : 0.9368, Adjusted R^2 : 0.9225

Independent variables	Arrivals
Intercept	-1.049e+06***
Refugees	2.628e+00**
Policy for economic migrants	-2.487e+05***
Policy for asylum seekers/refugees	2.131e+05**
GDP per capita	7.674e+01***
Governments' social spending	-1.600e+02***

p-value < 0.001 ***; 0.01 **; 0.05 *; 0.1 .

Table 9 shows that there is a positive relation between policy for asylum seekers/refugees and arrivals, and that there is a negative relation between policy for economic migrants and arrivals. The same outcome, already obtained in the first regression, is also confirmed by the model shown in Table 10.

In addition, Table 10 suggests that the higher the number of refugees accepted into a country, the higher the overall arrivals : accepted applications correspond to a higher number of people legally residing in the territory of a country and to a lower rejection rate.

Moreover, between arrivals and GDP per capita there is a positive relation: migrants are attracted by countries where they have the chance to earn more and to find better job opportunities.

Lastly, governments' social spending and arrivals are negatively related, which means that the higher the social spending, the lower the number of arrivals. This outcome may be interpreted as a spurious relation: there might be a third variable not considered in the model that better explains the phenomenon, such as geographic proximity. For example, Italy and Hungary have lower social spending per capita than France and Germany, but are border countries, therefore easier to reach for extra-European immigrants.

Overall, the regressions confirm the initial hypothesis: policies have a limited role in affecting humanitarian flows, but they have a major impact on economic immigration.

3.5. Migration flows over time: monthly arrivals in Italy, Hungary and Germany

In this section I will display a graph showing migration flows over time, on the basis of the monthly data available on arrivals into Italy, Hungary and Germany in the period between January 2015 and August 2018.

This analysis does not provide any information on the effects of policy changes on arrivals, but it may be useful in understanding the general tendency. Indeed, as the graph below shows (Figure 4, where 1 on the x-axis stands for Jan-2015), migratory flows tend to be more numerous during spring and summer (when the weather is good), but they generally decline during late autumn and winter. This is particularly true for Italy, where migrants arrive by sea and, therefore, face fewer risks when travelling during the summer.

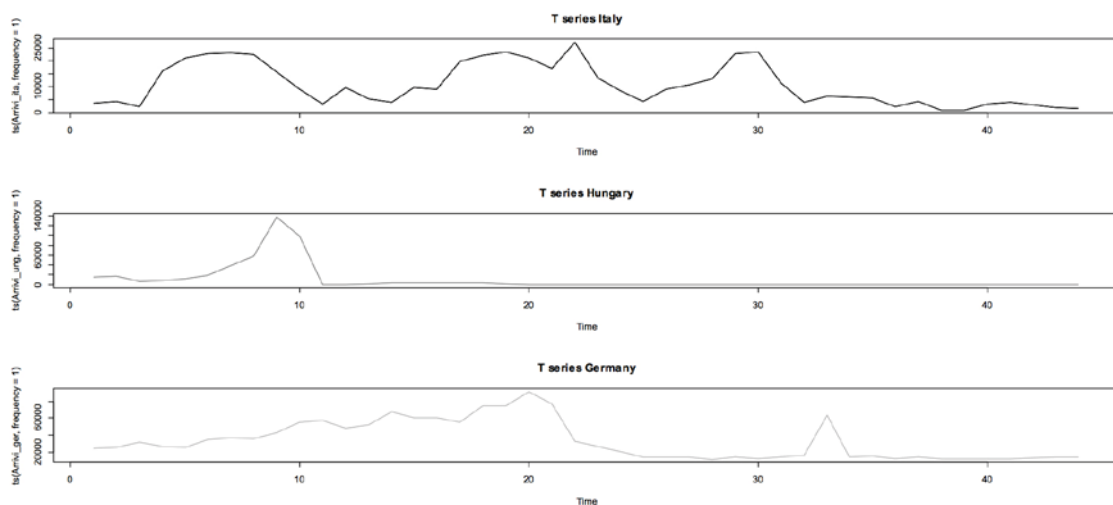
The decrease in arrivals in 2018 may be considered a consequence of external circumstances – particularly the role of the Libyan coastguard in managing the Mediterranean route and the abandonment of the Mediterranean Sea by some NGOs because of the

legal and political conflicts they had with national governments.

Furthermore, the peak arrivals registered in September 2015 in Hungary and the continuous rise in applications received by Germany in 2015 and 2016 may be explained by political instability in migrants' countries of origin (in particular for people from Syria).

The general trend shows that external factors often have a fundamental role in shaping migration: the whole phenomenon cannot be explained merely as the result of migratory policies adopted by receiving countries.

Fig. 4 Migratory flows over time. Italy, Hungary and Germany (2015-2018).



Conclusion

The aim of this work was to consider the European migration crisis and to address the question of whether restrictive migratory policies are effective in limiting or stopping immigration flows (*efficacy gap*).

My hypothesis was that migration policies have wider effects in limiting economic flows than in reducing humanitarian immigration. This is mainly due to two reasons: first, humanitarian migration is regulated by international law, which sets standards that can hardly be violated without legal consequences; second, humanitarian migrants are more motivated to find a way to enter a third country compared to economic migrants and, therefore, are more likely to find alternative solutions.

In the first chapter I presented different perspectives on the issue (Anna Maria Mayda and Krishna Patel, 2006; Anna Maria Mayda, 2010; Eiko Thielemann, 2004; Wayne Cornelius and Idean Salehyan, 2007). I then defined what migration policies are (Mathias Czaika and Hein De Haas, 2013) and I introduced the most important existing databases (DEMIG and IMPALA).

In the second chapter I explained the policy changes that occurred in France, Italy, Hungary and Germany between 2011 and 2018. Based on this description, I attributed a value ranging from 1 to 7 to each country for each given period. In doing so, I used data from the OECD International Migration Outlook 2018.

Finally, in the last chapter I displayed the most relevant available data on migration in the EU and in the four analyzed countries between 2011 and 2018, and then I showed the quantitative analysis, whose outcomes largely confirmed my initial hypothesis: national policies are more effective in affecting economic rather than humanitarian immigration. Furthermore, policies meant to reduce the presence of asylum seekers in a particular country became more restrictive as the number of arrivals increased, without producing the intended results.

However, the available data were not enough and not sufficiently homogeneous to obtain totally reliable outcomes. Nevertheless, this analysis could be a good place to start for more sophisticated models, which should include such variables as countries of origin's GDP, conflicts, natural disasters, geographic proximity and the presence of common nationals in the country of destination.

References

- Anti-Immigration Policy – Hungary (Available at: <http://hungarianspectrum.org/tag/anti-immigration-policy/>)
- Beine, M. & al. (2016). “Comparing Immigration Policies: An Overview from the IMPALA Database”. In *International Migration Review*, 50(4), 827-863.
- Bertocchi, G. & Strozzi, C. (2005). “Citizenship Laws and International Migration in Historical Perspective”. FEEM Working Papers no. 71. Milano: Fondazione Eni Enrico Mattei.
- Boucher, A. & Gest, J. (2014). “Migration Studies at a crossroads: A critique of immigration regime typologies”. In *Migration Studies*, 3(2), 182-198.
- Carling, J. & Hernández-Carretero, M. (2011). “Protecting Europe and Protecting Migrants? Strategies for Managing Unauthorised Migration from Africa”. In *The British Journal of Politics and International Relations*, 2011, 13: 42-58.
- Carvalho, J. (2015). “The Effectiveness of French Immigration Policy Under President Nicolas Sarkozy”. In *Parliamentary Affairs*, January 2015, 69 (1): 53-72.
- Clark, X., Hatton, T. J., & Williamson, J. G. (2002). “Where Do U.S. Immigrants Come from, and Why?” NBER Working Paper no. 8998. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Cornelius, W. A. (2001). “Death at the Border: Efficacy and Unintended Consequences of US Immigration Control Policy”. In *Population and Development Review*, 27(4), 661-685.
- Cornelius, W. A. (2005). “Controlling ‘Unwanted’ Immigration: Lessons from the United States, 1993-2004”. In *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(4), 775-794.
- Cornelius, W. A. & Salehyan, I. (2007). “Does border enforcement deter unauthorized immigration? The case of Mexican migration to the United States of America”. In *Regulation and Governance*, 1, 139-153.
- Czaika, M. & De Haas, H. (2013). “The Effectiveness of Immigration Policies”. In *Population and Development Review*, 39 (3), 487-508.
- De Haas, H., Natter, K. & Vezzoli, S. (2016). “Growing Restrictiveness or Changing Selection? The Nature and Evolution of Migration Policies”. In *International Migration Review*, Fall 2016: 1-44.
- DEMIG POLICY Data Download. (2015). (Available at: <https://www.imi.ox.ac.uk/data/demig-data/demig-policy-1/download-the-data/demig-policy-data-downloads>)
- Economist Intelligence Unit. (2008). “Global Migration Barometer. Methodology, Results and Findings. EXECUTIVE SUMMARY”. Western Union.
- European Commission - Migration and Home Affairs. (2015). European Agenda on Migration. (Available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en)
- France approves controversial immigration bill (Available at: <https://www.bbc.com/news/world-europe-43860880>)
- Fondazione Rodolfo De Benedetti. (2010). Social Reforms database. Available at: <http://www.frdb.org/>
- Germany’s Merkel makes deal with interior minister on migration dispute (Available at: <https://edition.cnn.com/2018/07/02/europe/merkel-seehofer-government-intl/index.html>)
- Germany’s Migration Policies (Available at: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/262811/germany-s-migration-policies>)

- Hermanin, C. (2017). “Immigration Policy in Italy: Problems and Perspectives”. IAI Working Papers 17(35), December 2017
- Hungary beefs up border with army, warns migrants to stay away (Available at: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-hungary-law/hungary-beefs-up-border-with-army-warns-migrants-to-stay-away-idUSKCN0RL1K220150922>)
- Hungary considers passing law that would make offering food to refugees a criminal offence (Available at: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/hungary-refugees-food-criminal-offence-immigration-laws-viktor-orban-george-soros-a8375471.html>)
- Hungary will stop migrants with brutal law in a few days (Available at: <https://dailynewshungary.com/hungary-will-stop-immigrants-with-brutal-laws-in-a-few-days/>)
- Hungary passes anti-immigration ‘Stop Soros’ law (Available at: <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/20/hungary-passes-anti-immigrant-stop-soros-laws>)
- Immigration, asile, accueil et accompagnement des étrangers en France. Ministère de l’Intérieur (Available at: <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Documentation/Textes-officiels/Les-textes-portant-sur-l-immigration-a-l-asile-a-l-accueil-et-a-l-accompagnement-des-etrangers-Annee-2018>)
- IOM. (2015). Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond. Compilation of Available Data and Information.
- IOM. (2017). Migration Flows to Europe. 2017 Overview.
- IOM. (2018a). Migration data portal. (Available at: https://migrationdataportal.org/?t=2017&i=stock_abs_)
- IOM. (2018b). Migration Issues in Hungary (Available at: <http://www.iom.hu/migration-issues-hungary>)
- IOM. (2018c). Flow Monitoring Europe (Available at: <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>)
- Le norme che regolano l’immigrazione in Italia (Available at: <https://www.internazionale.it/notizie/2015/08/13/italia-immigrazione-leggi>)
- Loi asile et immigration : que dit la législation chez nos voisins européens? (Available at: https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/02/23/loi-asile-et-immigration-que-dit-la-legislation-chez-nos-voisins-europeens_5261762_4355770.html)
- Mayda, A. M. & Patel, K. (2006). “International Migration Flows: The Role of Destination Countries’ Migration Policies”. Working paper.
- Mayda, A. M. (2010). “International migration: a panel data analysis of the determinants of bilateral flows”. In *Journal of Population Economics*, 23, 1249-1274.
- Ministero dell’Interno. (2018). Sbarchi e accoglienza dei migranti: tutti i dati. Cruscotto statistico. (Available at: <http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/sbarchi-e-accoglienza-dei-migranti-tutti-i-dati>)
- OECD International Migration Statistics (Available at: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/data/oecd-international-migration-statistics/international-migration-data-base_data-00342-en?parentId=http%3A%2F%2Finstance.metastore.ingenta.com%2Fcontent%2Fcollection%2Fmig-data-en)
- OECD. (2018). International Migration Outlook 2018, OECD Publishing, Paris. (Available at: https://doi.org/10.1787/migr_outlook-2018-en)

- Office français de protection des réfugiés et apatrides. Available at: <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/l-ofpra/l-ofpra-en-chiffres/les-principaux-chiffres-en-2015>
- Ortega, F. (2005). “Immigration Quotas and Skill Upgrading”. In *Journal of Public Economics* 89(9-10), 1841-1863.
- Ortega, F. & Peri, G. (2013). “The effect of income and immigration policies on international migration”. In *Migration Studies*, 1(1), 47–74.
- Outsourcing Migration Management: The Role of the Western Balkans in the European Refugee Crisis (Available at: <https://www.migrationpolicy.org/article/outsourcing-migration-management-western-balkans-europes-refugee-crisis>)
- Palm, A. (2018). “Leading the Way? Italy’s External Migration Policies and the 2018 Elections: An Uncertain Future”. In *LAI Commentaries* 18 (12), February 2018 (Available at: <http://www.iai.it/en/pubblicazioni/leading-way-italys-external-migration-policies-and-2018-elections>)
- Scipioni, M. & Urso, G. (2018). “Migration Policies Indexes”. Joint Research Centre Technical Reports. European Commission.
- Statista. (2018a). Return decisions issued to migrants in the European Union from 2011 to 2017. Available at: <https://www.statista.com/statistics/454866/number-of-issued-return-decisions-by-the-eu/>
- Statista. (2018b). Effective migrant returns from the European Union from 2011 to 2017. Available at: <https://www.statista.com/statistics/454874/number-of-effective-returns-from-the-eu/>
- Sunderland, J. & Frelick, B. (15 April 2015). “EU’s approach to migrants: human rhetoric, inhumane treatment.” In *openDemocracy: free thinking for the world*. Available at: <https://www.opendemocracy.net/beyondslavery/judith-sunderland-bill-frelick/eu%E2%80%99s-approach-to-migrants-humanitarian-rhetoric-inhuman>
- Thielemann, E. R. (2004). “Does policy matter?: on governments’ attempts to control unwanted migration”. The Center of Comparative Immigration Studies. University of California, San Diego, USA.
- UNHCR. The UN Refugee Agency. (2018a). *Mediterranean Situation*. In ‘Operational Portal. Refugee Situations’. Available at: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>
- UNHCR. The UN Refugee Agency. (2018b). Population statistics. Asylum seekers (Monthly data). Available at: http://popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers_monthly

La politica di coesione: l'esperienza italiana

Pietro Agrello*

Abstract

Le politiche di coesione impiegano risorse pubbliche, europee e nazionali, con la finalità di rimuovere le disuguaglianze di sviluppo e promuovere la coesione economica fra i territori. In considerazione delle forti disparità economiche e sociali esistenti tra il nord e il sud del Paese, in Italia esse sono state a lungo sinonimo di “politica per il Mezzogiorno”.

Nel presente lavoro si analizzano alcuni degli aspetti più problematici emersi nell'attuazione di tali politiche in Italia, dalla cosiddetta deriva distributiva, alle criticità dell'attività di valutazione, dalla mancata addizionalità delle risorse ai lunghi tempi di realizzazione delle opere pubbliche. Anche alla luce di tali criticità, si intendono, quindi, delineare possibili sviluppi ed evoluzioni della politica di coesione nel nostro Paese, attraverso alcune considerazioni sulle bozze dei regolamenti proposti per il ciclo di programmazione 2021-2027 e sulle recenti disposizioni di riordino delle competenze in materia, ad opera dell'art. 4-ter del DL 86 del 12 luglio 2018.

Keywords: coesione”, “mezzogiorno”, “fondi strutturali”, “agenzia”.

* Vincitore del bando di concorso finanziato dall'associazione alumni LUISS School of Government

Introduzione

Le politiche di coesione, o politiche regionali, impiegano risorse pubbliche, europee e nazionali, con la finalità di rimuovere le disuguaglianze di sviluppo, incrementare le opportunità di crescita e inclusione sociale dei cittadini e promuovere la coesione economica fra i territori.

Gli interventi delle politiche di coesione traggono fondamento e legittimazione dalla Costituzione italiana (art. 119, quinto comma) e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 174), che prevedono interventi speciali per rimuovere gli squilibri economici e sociali (Costituzione) e per promuovere uno sviluppo armonioso e ridurre il divario tra le varie regioni (Trattato).

Sebbene, nella parlata corrente, con la locuzione “politiche di coesione” si faccia riferimento soprattutto alle politiche europee, si hanno anche politiche (e risorse) nazionali che perseguono il medesimo fine. Attualmente in Italia le risorse per le politiche di riequilibrio economico e sociale sono, oltre ai fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), il Fondo di rotazione per il cofinanziamento nazionale delle politiche comunitarie, istituito con L. 183 del 1987 nell'ambito della Ragioneria Generale dello Stato, e il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), istituito con D. Lgs. 88/2011, in sostituzione del precedente Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS).

In considerazione delle forti disparità economiche e sociali esistenti tra il nord e il sud del Paese, in Italia la locuzione “politiche di coesione” è stata sinonimo, almeno fino al 1992, di “politica per il Mezzogiorno”, politica di sviluppo che ha visto i primi occasionali interventi già nel primo decennio del '900, con la legislazione speciale di età giolittiana, e ha raggiunto l'apice con l'intervento straordinario e l'istituzione, con la L. 646 del 1950, della Cassa del Mezzogiorno. Terminata l'esperienza della Cassa con la L. 488 del 1992, che ha introdotto incentivi per interventi anche nelle aree in declino sparse in tutto il Centro-Nord, la politica regionale ha perso la sua unitarietà, strutturandosi attorno a strumenti di programmazione negoziata e con un ruolo via via crescente della politica europea di coesione.

Da un punto di vista della policy analysis, la politica per il Mezzogiorno, che, in estrema sintesi e semplificando, vede la “sottrazione” di risorse al Nord per attribuirle al Sud, potrebbe essere vista, secondo la nota classificazione di Lowi, come politica redistributiva tra territori, caratterizzata, in quanto tale, da esasperata conflittualità e “giochi a somma zero”. D'altra parte, un Sud sviluppato non avrebbe più bisogno di aiuti, e tutto il Paese sarebbe più ricco, robusto e meglio capace di fronteggiare la competizione globale; nei termini di Wilson, quindi, la politica per il Mezzogiorno può piuttosto apparire come una politica a costi diffusi e benefici diffusi.

Ma, a seconda dei casi, una politica di sviluppo può anche atteggiarsi a politica costitu-

tiva. Ne sono esempi, in Italia, l'istituzione della già citata Cassa per il Mezzogiorno nel 1950, ma anche del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, presso il Ministero dell'Economica, nel 1997, e più di recente, nel 2014, dell'Agenzia per la coesione territoriale.

1. Problematiche e criticità

Sebbene con le dovute differenze tra i diversi territori e con un andamento non sempre costante nel tempo, le politiche di coesione, che pure hanno contribuito a raggiungere alcuni importanti risultati, non sono riuscite a imprimere la necessaria accelerazione allo sviluppo del nostro Paese, soprattutto nell'ottica dell'economia globale e dei divari presenti, e persistenti, tra il Mezzogiorno e il Centro-nord.

In tale sede si pone l'attenzione su alcuni degli aspetti più problematici emersi, tra i quali si evidenziano:

- una bassa qualità della programmazione;
- criticità nell'attività di valutazione;
- problemi di governance e carenze istituzionali e amministrative;
- lentezze procedurali e lunghi tempi di realizzazione delle opere pubbliche in Italia;
- elevata frammentazione degli obiettivi e degli interventi;
- mancata addizionalità delle risorse.

Si tratta di molteplici fattori, che spesso si intrecciano tra loro. Una non adeguata attenzione all'attività di valutazione può portare, ad esempio, ad una carente programmazione, se non si tiene conto degli errori del ciclo di programmazione precedente. Così come le criticità relative alla governance e il ruolo preponderante delle regioni nella gestione delle risorse "può agevolare", in qualche modo, la frammentazione degli interventi.

D'altra parte, alcune delle problematiche esposte, quali i lunghi tempi di realizzazione delle opere pubbliche, che certamente hanno un impatto negativo sull'attuazione delle politiche di coesione, non sono proprie di queste ultime. Si tratta, piuttosto, di criticità generali del Paese che la politica di coesione ha il merito di far emergere, grazie all'ampia disponibilità di dati e informazioni che la caratterizzano.

Senza la pretesa di un'analisi completa ed esaustiva, in considerazione della complessità

delle politiche in esame, si analizzano nel seguito alcune delle suddette criticità.

1.1. La deriva distributiva

Le esperienze dei precedenti cicli di programmazione dimostrano che una delle maggiori criticità della politica di coesione in Italia è rappresentata dall'elevata frammentazione degli interventi e, conseguentemente, dalla loro limitata dimensione unitaria. Per dare qualche idea in merito, può essere utile fare riferimento alla programmazione FESR 2007/2013. Secondo i dati disponibili sul portale Opencoesione, a risorse regionali complessivamente pari a 44,9 miliardi di euro (comprese le quote di cofinanziamento e le risorse attratte), sono corrisposti 109.202 progetti, di dimensione unitaria media di circa 411.000 euro. L'Umbria e l'Abruzzo le regioni che hanno fatto registrare l'importo medio pro-intervento più basso (rispettivamente pari a 96.000 e 119.000 euro).¹

A favorire la frammentazione di risorse su un elevato numero di progetti, non sempre ispirati da una visione organica dei fabbisogni e, dunque, dalla ridotta capacità catalizzativa, hanno contribuito le carenze della programmazione, spesso eccessivamente generica. Ma determinante in tal senso è risultato anche il ruolo svolto dai territori e dalle regioni, che, a partire dalla cosiddetta Nuova programmazione (ciclo 2000-2006), hanno visto attribuirsi più del 70% delle risorse e sono state investite di grande responsabilità nella pianificazione delle stesse. Ciò in linea con l'idea di sviluppo endogeno su cui la nuova programmazione si è basata, con la conseguente territorializzazione delle politiche di sviluppo.

L'assenza di un governo unitario dei processi e la maggiore inclinazione alla deriva distributiva da parte dei livelli di governo subnazionali, avrebbe fortemente esposto le risorse alle pressioni dei gruppi di interesse e della politica locale, facendo prevalere strategie di breve periodo. Il ceto politico-amministrativo sarebbe addirittura controinteressato a promuovere reale sviluppo, perché non potendo più gestire le risorse in chiave distributiva, perderebbe cruciali leve di consenso (La Spina, 2003). In tale ottica, per imprimere una reale svolta alle politiche di sviluppo sarebbero necessari soggetti attuatori e/o meccanismi isolati dal ciclo politico-elettorale.

D'altra parte, secondo altri studiosi (Viesti, 2011), non è detto che i progetti di dimensione unitaria maggiore siano necessariamente i più utili e importanti; in ambiti essenziali per lo sviluppo, ciò che conta non è la dimensione del singolo progetto, ma la circostanza che i diversi progetti che si realizzano siano, o meno, sinergici fra loro.

1. Con riferimento al FSE la "frammentazione" delle risorse risulta ancora maggiore, con un valore medio unitario dei progetti di circa 18.700 euro. Ciò si spiega con la natura stessa del fondo, che interviene prioritariamente per l'acquisto di beni e servizi nei settori dell'occupazione, dell'istruzione e dell'inclusione sociale.

Tav. 1 Dimensione unitaria media dei progetti finanziati con risorse FESR 2007/2013 nelle regioni italiane (elaborazione grafica realizzata a partire dai dati disponibili sul portale Opencoesione).

Regione	Dimensione unitaria media progetti FESR 07/13 (in migliaia di euro)
Umbria	96
Abruzzo	119
Liguria	138
Emilia Romagna	150
Veneto	153
Marche	161
Trentino	166
Friuli V. G.	182
Piemonte	217
Valle D'Aosta	231
Molise	260
Lombardia	331
Toscana	340
Basilicata	346
Lazio	372
Puglia	430
Calabria	480
Sardegna	585
Sicilia	706
Campania	716

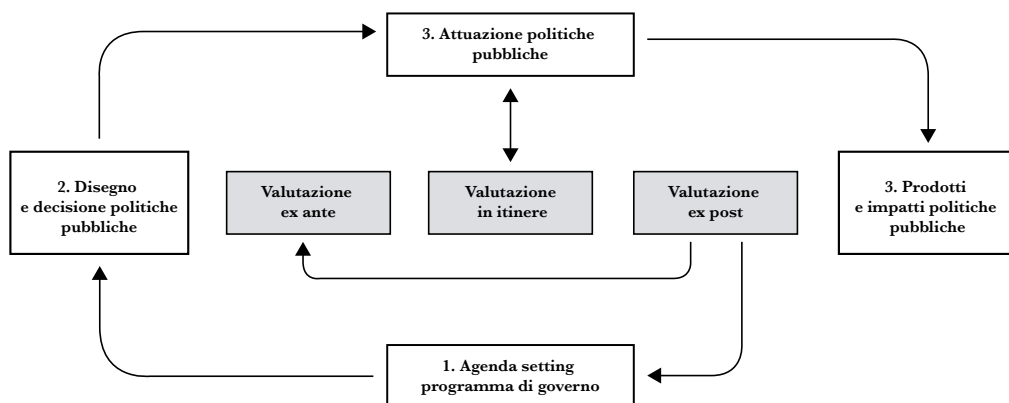
1.2. La valutazione e la scarsa capacita' di "apprendimento"

Bisogna riconoscere che l'avvio dei fondi strutturali ha costituito un forte impulso all'attività di valutazione delle politiche pubbliche, soprattutto in Italia. Nel corso degli anni, cospicue sono state le attività di valutazione compiute sulle politiche di coesione, valutazioni in molteplici ambiti e focalizzate su aspetti differenti, ex ante, in itinere ed ex post. Tuttavia non c'è solo un problema di quantità di valutazione, ma anche di qualità. E le valutazioni effettuate, nonostante alcuni virtuosi esempi, hanno mostrato alcune debolezze.

Innanzitutto (ma è questo un aspetto che prescinde dalla qualità dell'attività di valutazione in sé) vi è stata generalmente un'insufficiente attenzione ai risultati. Si è rivelato scarso l'interesse mostrato dai vertici politico-amministrativi verso i risultati di queste valutazioni, che invece dovrebbero fornire importanti indicazioni per le future decisioni politico-programmatiche. E la mancata analisi dei risultati ha contribuito ad

una programmazione spesso carente, poco “consapevole” delle concrete possibilità di raggiungere o meno determinati risultati.

Fig. 1 Schema semplificato del ciclo delle politiche pubbliche e del ciclo della valutazione delle politiche pubbliche (La Spina, Espa).



In qualche modo a ciò collegato è il fatto che non vi sia stata la capacità, o la volontà, di comunicare i risultati della valutazione, e di conseguenza proporre cambiamenti delle politiche: la discussione sulle valutazioni realizzate è rimasta spesso chiusa tra valutatori, gestori dei programmi, amministrazioni competenti e Commissione Europea.

Altri aspetti critici, più tecnici e propri dell’attività di valutazione in sé, possono essere così sintetizzati:

- il rapporto tra il monitoraggio e la valutazione, spesso non concepiti come un unico processo;
- una non adeguata pianificazione dell’attività di valutazione nel suo complesso;
- un utilizzo non rigoroso di modelli e tecniche.

Le cause di queste debolezze sono diverse e difficilmente sintetizzabili in poche righe: si va dalla resistenza alla valutazione nella PA, all’insufficiente indipendenza dei valutatori, che li porta a volte ad “edulcolare” i giudizi sui programmi per non scontentare nessuno; da tempi e risorse inadeguate per realizzare valutazioni di qualità, all’assenza di dibattiti pubblici che consentano una verifica dell’attività di valutazione.

Con l’attuale ciclo 2014-2020 si è posta grande attenzione all’individuazione degli indicatori di risultato e alle modalità di monitoraggio e di raccolta dati. I regolamenti

europei hanno richiesto una valutazione più intensa e sistematica, rivolta non solo ai processi ma soprattutto ai risultati. In tale ottica si collocano le cosiddette condizionalità ex ante, pre-condizioni da rispettare per creare il “giusto contesto” e rendere effettivamente possibile il raggiungimento degli obiettivi, ed il performance framework, meccanismo che prevede il riconoscimento di risorse aggiuntive, a fine 2018, condizionate proprio al raggiungimento di prefissati obiettivi intermedi (sia finanziari che di output).

Si tratta senza dubbio di elementi importanti, che da soli, però, difficilmente porteranno concreti risultati: è indispensabile un cambio di mentalità e maggiore “coraggio” nell’attività di valutazione rispetto al passato. Oltre che confronto fra gli obiettivi di una politica pubblica e i risultati effettivamente conseguiti, valutare significa anche rispondere alla domanda “perché?”: se una politica si è rivelata di successo, è importante capire “perché quella era la strada giusta”; viceversa, se una politica non ha raggiunto i risultati sperati e prefissati, è indispensabile capire “perché essa ha fallito?”. Finora, invece, nei documenti ufficiali prodotti dalle amministrazioni coinvolte, è generalmente mancata l’ammissione degli errori compiuti (e non riconoscendo gli insuccessi, non ci si è interrogati a fondo sul perché di taluni fallimenti).

1.3. L’aggiuntività delle risorse

La politica di coesione, per sua stessa natura, è basata sull’impiego di una quantità addizionale di risorse in conto capitale. Se tale addizionalità viene meno non possono che essere modesti anche gli effetti delle stesse politiche di coesione, le cui risorse, anziché aggiuntive, diventano sostitutive di mancate spese ordinarie.

Già il Testo Unico sugli interventi straordinari nel Mezzogiorno e la L. 64/1986 avevano imposto una quota riservata “non inferiore al 40% della somma globalmente stanziata nello stato di previsione delle amministrazioni dello Stato per spese di investimento”. Successivamente l’obbligo è stato ribadito ed esteso con la L. 311/2004 e la L. 296/2006. Tuttavia i vari monitoraggi sullo stato di attuazione di tali norme segnalano che esse sono state ampiamente disattese.

La Nuova programmazione, a partire dal 2000, è stata formalmente messa in atto e, sia le risorse europee che quelle del FAS, sono state progressivamente impegnate e spese. Esse però non hanno assunto un ruolo addizionale rispetto alle risorse ordinarie, come è possibile evincere dai rapporti annuali del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS)². I vincoli relativi alla spesa ordinaria da destinare al Mezzogiorno, sebbene formalmente ribaditi, non sono stati rispettati,

2. Costituito nel 1997 presso il Ministero dell’Economia, il DPS aveva il compito di definire le fasi di programmazione delle politiche di sviluppo regionale e di monitorarne e valutarne in itinere l’attuazione.

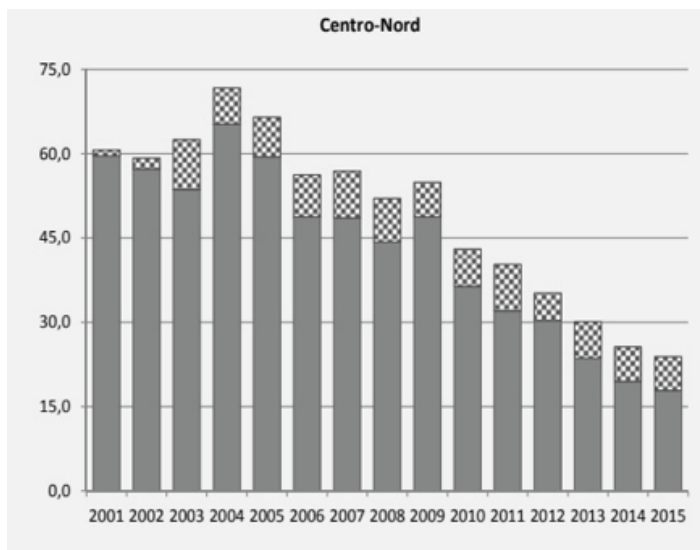
né dalle amministrazioni centrali né, soprattutto, da parte del settore pubblico extra pubblica amministrazione.

Con il ciclo di programmazione 2007-2013 la situazione non è migliorata. A partire dal D.L. 112 del 1998, le disponibilità del FAS nazionale sono state quasi azzerate, destinando buona parte delle risorse ad una serie di interventi, spesso per spesa corrente e al di fuori delle regioni del Mezzogiorno, oppure per far fronte a calamità naturali.

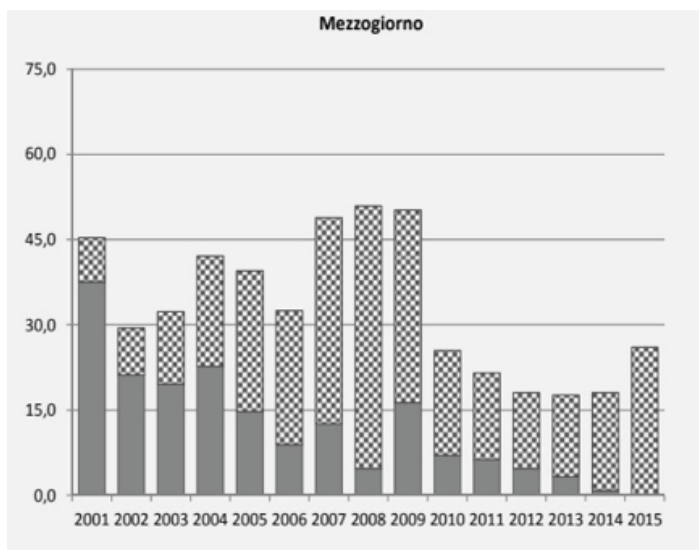
Alla mancata addizionalità ha certamente contribuito la crisi economica e la conseguente situazione della finanza pubblica italiana di quegli anni, caratterizzata da minori risorse utilizzabili per gli investimenti pubblici e da maggiori vincoli nell'impiego delle risorse disponibili. Così, alcune amministrazioni - soprattutto locali - hanno spesso finanziato con fondi (in teoria) aggiuntivi investimenti pubblici ordinari; altre - soprattutto centrali, ma anche regionali - hanno scelto sempre più spesso di rendicontare a valere sui fondi strutturali progetti già realizzati in passato con altre risorse³.

Di seguito, a titolo esemplificativo, si riporta l'andamento delle spese in conto capitale destinate alla cultura e ai servizi ricreativi dal 2001 al 2015.

Fig. 2 Spesa in conto capitale in cultura e servizi ricreativi – anni 2001-2015, euro pro capite costanti 2010 (Sistema Conti Pubblici Territoriali “Relazione annuale CPT 2017”)



3. Si tratta dei cosiddetti “progetti coerenti”, realizzati a valere su altre fonti finanziarie, che è possibile rendicontare a titolo di fondi strutturali, a patto che siano coerenti con gli obiettivi dei programmi finanziati dall’Unione.



I dati, elaborati dal sistema conti pubblici territoriali dell'Agenzia per la coesione territoriale, confermano, da un lato, che nel settore "cultura" - come peraltro nell'intero settore pubblico allargato - le risorse aggiuntive sono risultate sostitutive della spesa ordinaria e settoriale e, dall'altro, che la spesa in conto capitale ordinaria presenta nel Mezzogiorno un livello pro capite di molto inferiore a quello delle altre aree.

La consapevolezza del pesante effetto sostitutivo della politica aggiuntiva e della sostanziale irrilevanza della politica ordinaria nel Mezzogiorno ha fatto ritenere necessaria la reintroduzione, nella recente L. n. 18/2017, di principi per il riequilibrio territoriale.

1.4. I tempi delle opere pubbliche in Italia

Anche i tempi necessari per la realizzazione dei lavori pubblici hanno un ruolo importante nello spiegare il ritardo nella spesa dei fondi strutturali.

Preziose si rivelano, a tal proposito, le informazioni fornite dal Rapporto 2018 sui tempi di attuazione delle opere pubbliche, elaborato dal sistema conti pubblici territoriali, presso l'Agenzia per la coesione territoriale. E' opportuno ricordare che tale analisi è possibile grazie alla presenza nella politica di coesione di un adeguato sistema di monitoraggio degli interventi. I dati impiegati nel rapporto provengono, infatti, dal monitoraggio degli interventi ricompresi nella programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 e di quelli finanziati nel periodo 2000-2006 dalla politica di coesione nazionale.

Dall'analisi emerge che il tempo di attuazione delle opere infrastrutturali è pari a 4,4 anni in media, ma cresce progressivamente al crescere del valore economico dei progetti: si va

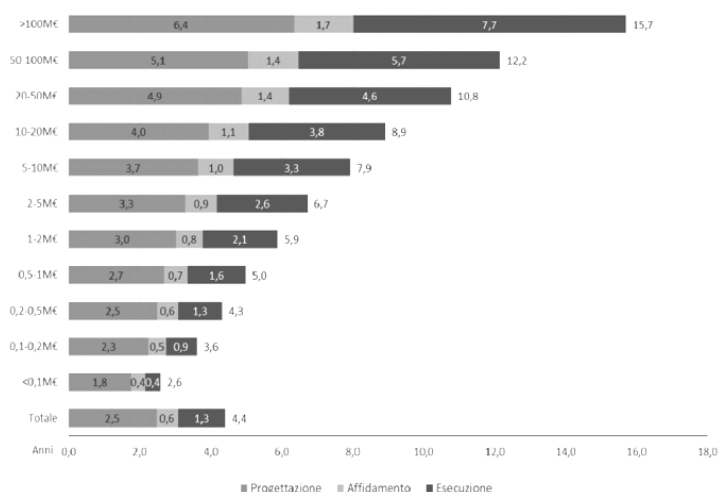
da meno di 3 anni per i progetti di importo inferiore ai 100 mila euro a 15,7 anni per i grandi progetti del valore di oltre 100 milioni di euro. Come mostrato in Fig. 3 già le opere di importo superiore ai 5 milioni di euro hanno durate difficilmente compatibili con i cicli settennali di spesa dei fondi comunitari, avendo tempi medi di completamento di 7,9 anni.

Per quanto riguarda la “performance” delle diverse regioni, nel complesso Liguria, Molise, Basilicata e Sicilia sono le regioni che manifestano le maggiori criticità, Molise e Basilicata in particolare, con tempi di attuazione decisamente più elevati rispetto alla media.

Con riferimento alla tipologia degli enti attuatori, i comuni tendono ad avere più difficoltà nell’attuazione delle opere: quelli di media dimensione, in particolare, tendono ad allungare addirittura del 14% i tempi di attuazione rispetto alla media nazionale).⁴

Ma non si tratta solo di un problema di lenta realizzazione fisica, notevoli sono anche i ritardi amministrativi. Molto interessante, a tal proposito, l’analisi che il rapporto fa in merito ai cosiddetti tempi di attraversamento, cioè l’intervallo temporale che intercorre tra la fine di una fase e l’inizio di quella successiva, riconducibile ad un insieme di attività prevalentemente amministrative necessarie per la prosecuzione del percorso attuativo dell’opera. Considerando le fasi effettivamente inframmezzate dai tempi di attraversamento (progettazione e affidamento), il loro peso, sebbene in riduzione rispetto alla rilevazione del rapporto 2014, è complessivamente pari al 54,3%.

Fig. 3 I tempi di attuazione degli interventi infrastrutturali per classi di costo e fasi in Italia (Sistema Conti Pubblici Territoriali, elaborazioni ACT – NUVEC su dati di monitoraggio al 31.12.2017)



4. Anche ciò contribuisce a leggere sotto una luce negativa la deriva distributiva della politica di coesione (Cfr. par. 3.1)

Anche tali “lentezze” hanno indotto sempre più spesso le amministrazioni a inserire nelle politiche di coesione progetti più “semplici” e agevolmente realizzabili, ma di minore impatto strutturale nel lungo periodo.

2. Le bozze di regolamento per il periodo 2021-2027

Nel presente e nel successivo paragrafo si intendono delineare gli sviluppi futuri e le possibili evoluzioni della politica di coesione in Italia, anche tenendo conto delle criticità esposte, attraverso alcune considerazioni basate su:

- le bozze dei nuovi regolamenti proposti per il ciclo di programmazione 2021-2027;
- il riordino delle competenze in materia di politica di coesione, ad opera dell’art. 4-ter del D.L. 86 del 12 luglio 2018.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il 2 maggio 2018 la Commissione ha adottato la proposta per il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027. Principi ispiratori la semplificazione e la flessibilità, in quanto l’esperienza pregressa ha dimostrato che le complesse regole del passato hanno comportato un onere eccessivo per i gestori dei programmi e i beneficiari finali. In tale ottica, è stato predisposto un regolamento unico che stabilisce le disposizioni comuni e le regole fondamentali, integrato con più snelli regolamenti specifici per i diversi fondi.

Con riferimento alla semplificazione si è condivisa la necessità di ridurre gli oneri amministrativi, prevedendo, tra l’altro:

il mantenimento dei sistemi di gestione e controllo (SiGeCo) esistenti e regole più semplici per l’individuazione degli eventuali nuovi organismi;

- la riduzione del numero di controlli e audit, anche grazie all’estensione del principio dell’audit unico;
- un maggiore e più sistematico ricorso alle opzioni semplificate in materia di costi;
- uno snellimento delle disposizioni che regolano l’uso degli strumenti finanziari;
- l’eliminazione di regole specifiche per gli investimenti che generano entrate e dell’iter relativo ai grandi progetti.

Inoltre, si prevede di ridurre gli undici obiettivi tematici del periodo 2014-2020 a cinque obiettivi strategici (Un’Europa più intelligente; più verde e a basse emissioni di carbonio;

più connessa; più sociale; più vicina ai cittadini), per consentire sinergie e flessibilità tra le varie componenti di uno stesso obiettivo e porre le basi della concentrazione tematica. A tal proposito, nella proposta di regolamento relativo al Fondo europeo per lo sviluppo regionale e al Fondo di coesione, si prevede il mantenimento del sostegno a settori chiave e una riduzione per altre tematiche meno prioritarie, così da concentrarsi sulle tematiche con il più alto valore aggiunto. Tra gli ambiti oggetto di maggiore attenzione, certamente quello relativo alla lotta ai cambiamenti climatici.

Le condizionalità ex ante del periodo 2014-2020 sono sostituite da condizioni abilitanti, in numero minore e più concentrate sugli obiettivi del fondo interessato.

Grazie alle semplificazioni proposte si prevede una riduzione dei ritardi dei programmi rispetto ai cicli precedenti; pertanto, anche al fine di promuovere una sana gestione finanziaria, per quanto riguarda il disimpegno delle risorse, il regolamento prevede una regola “n+2” (in luogo dell’attuale “n+3”)⁵.

La flessibilità si presenta come l’altro principio cardine della nuova programmazione; la capacità di adattamento dei programmi al mutamento delle circostanze è indicata come uno degli aspetti più bisognosi di miglioramento. A tal fine, nei nuovi regolamenti si prevede che:

- trasferimenti relativamente modesti siano consentiti senza necessità di modificare i programmi. Si prevede una soglia del 5% a livello di priorità, al di sotto della quale sarà possibile modulare le dotazioni senza necessità di modificare formalmente il programma;

le dotazioni dei programmi saranno decise inizialmente solo per i primi 5 anni. Le risorse per gli ultimi due anni saranno decise in base ad un riesame intermedio (nel 2025), con cui si rivedranno le priorità e gli obiettivi iniziali dei programmi, tenendo presenti i progressi compiuti e i cambiamenti socio-economici intervenuti. Tale sistema sostituirà la riserva di efficacia dell’attuazione, che sarà abolita.

Altro ambito a cui il nuovo regolamento presta particolare attenzione, è quello della sorveglianza e della valutazione dei programmi. Proseguendo sulla strada delineata dalla programmazione 2014-2020, si intende sviluppare ulteriormente il sistema elettronico per lo scambio di dati tra i beneficiari e le autorità di gestione, nonché tra le diverse

5. Per “disimpegno automatico” si intende l’attivazione di una procedura che prevede la revoca di una parte delle risorse attribuite ad un programma operativo. Il disimpegno viene applicato dopo che la Commissione ha svolto una verifica sulla spesa maturata dal programma rispetto a quella inizialmente prevista. Nell’attuale programmazione, la verifica relativa all’anno “N” viene effettuata al termine dell’anno “N+3”, mentre nella nuova programmazione si prevede che essa venga svolta nell’anno “N+2”.

autorità del sistema di gestione e controllo. Tutti i dati necessari per monitorare il progresso dell'attuazione saranno trasmessi elettronicamente e ogni due mesi. Ciò dovrebbe consentire una semplificazione del processo di verifica della performance e permettere anche di eliminare la relazione annuale, in quanto la riunione annuale di riesame si svolgerà in base ai risultati più recenti e alla serie limitata di informazioni qualitative presentate. Per supervisionare la performance dei programmi, si propone, inoltre, di attribuire un ruolo più incisivo ai comitati di sorveglianza e si prevede, ai fini della trasparenza, che i documenti presentati ai comitati siano disponibili al pubblico.

Le valutazioni saranno effettuate in conformità ai punti 22 e 23 dell'accordo interistituzionale del 13 aprile 2016, con cui Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea e Commissione hanno confermato che le valutazioni delle politiche esistenti devono servire da base per le valutazioni d'impatto delle diverse opzioni in esame nella realizzazione di nuove azioni. Secondo quanto dichiarato nella bozza di regolamento, le valutazioni esamineranno gli effetti dei programmi sul campo, descriveranno gli insegnamenti tratti, i problemi rilevati e le possibilità di migliorare ulteriormente le azioni e il loro impatto.

Senza dubbio dai regolamenti proposti emergono, dunque, elementi interessanti. In primis, la semplificazione amministrativa che si intende perseguire va incontro alle esigenze di diversi stati membri, compresa l'Italia, in considerazione delle lungaggini procedurali che hanno caratterizzato i cicli precedenti e determinato – in misura rilevante nel ciclo di programmazione attuale - un avvio tardivo dei programmi e della loro attuazione, soprattutto a causa delle procedure di designazione degli organismi del SiGeCo.

Da evidenziare il tentativo di realizzare una più concreta concentrazione tematica, partendo dalla riduzione degli obiettivi tematici. Ciò costituisce un aspetto di grande rilievo, soprattutto per paesi come il nostro, che - come illustrato - vedono nella “deriva distributiva” della politica di coesione⁶ uno dei suoi maggiori punti di debolezza.

Di rilievo anche la maggiore attenzione che si intende porre sulla performance dei programmi e sulla loro valutazione. Parlare di valutazioni sulle politiche esistenti come “punto di partenza” per la realizzazione delle nuove azioni, così come sottolineare l'importanza della trasparenza e della visibilità, da cui la volontà di rendere disponibili al pubblico i documenti presentati ai comitati di sorveglianza, sono certamente aspetti positivi per un paese come l'Italia, in cui, come detto, i vertici politico-amministrativi hanno mostrato scarso interesse per i risultati delle valutazioni e in cui le discussioni sulle valutazioni sono generalmente rimaste chiuse tra pochi adepti⁷.

6. *Cfr. par. 1.1*

7. *Cfr. par. 1.2*

3. Il riordino delle competenze in materia di coesione

L'art. 4-ter del DL 86 del 12 luglio 2018 interviene sulla ripartizione delle funzioni relative alla politica di coesione tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Agenzia per la coesione territoriale, disciplinata dai commi 2 e 3 dell'art. 10 del DL 101/2013.

Il citato DL 101/2013 ha istituito, al comma 1 dell'art. 10, l'Agenzia per la coesione territoriale, sotto la vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del ministro delegato, con la finalità di assicurare il perseguimento delle finalità di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione e rafforzare l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno alla politica di coesione.

I commi 2 e 3, che l'art. 4-ter in questione mira a riscrivere, disciplinano le competenze, rispettivamente, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell'Agenzia per la coesione territoriale nell'ambito della politica di coesione.

3.1. Le funzioni attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

Con le modifiche introdotte dall'art. 4-ter, la Presidenza del Consiglio adotta gli atti di indirizzo e di programmazione relativi all'impiego dei fondi a finalità strutturale dell'Unione europea, nonché all'impiego del Fondo per lo sviluppo e la coesione, in modo da garantire complementarietà con le risorse europee per lo sviluppo regionale. Rispetto al previgente, il nuovo testo ha una formulazione più scarna, in cui viene espunto il riferimento al raccordo con le amministrazioni statali e regionali competenti nell'ambito dell'attività istruttoria, il che lascia supporre un approccio più autoritativo e unilaterale della Presidenza nella sua attività di indirizzo e programmazione.

Con la nuova lettera c del comma 2, viene attribuita alla Presidenza la funzione di promozione di politiche e interventi per assicurare l'addizionalità, rispetto agli stanziamenti ordinari del bilancio statale, delle risorse provenienti dai fondi a finalità strutturale dell'Unione europea e dal Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Inserita ex novo anche la nuova lettera d, con cui si prevede che la Presidenza del Consiglio promuova l'attuazione e il monitoraggio dell'art. 7-bis del DL 243/2016. Il citato art. 7-bis persegue la finalità di favorire il riequilibrio territoriale tra le diverse zone del Paese, prevedendo che le risorse aggiuntive per la politica di coesione siano assegnate secondo le differenzialità presenti nei territori del Mezzogiorno. La norma prevede, inoltre, una ricognizione degli stanziamenti ordinari di spesa in conto capitale nei territori medesimi, finalizzata a garantire che le amministrazioni centrali destinino annualmente al Mezzogiorno un volume complessivo di stanziamenti ordinari in conto capitale proporzionale alla popolazione di riferimento.

L'attribuzione di tali funzioni alla Presidenza del Consiglio rappresenta un elemento di grande rilievo, in considerazione dello storico problema della mancata aggiuntività delle risorse per la coesione⁸.

Oltre a raccogliere ed elaborare informazioni e dati sull'attuazione, con la nuova formulazione la Presidenza cura la valutazione dei risultati delle politiche di coesione a fini di correzione e riorientamento delle politiche. Anche in questo, sottolineando l'importanza dei risultati della valutazione, che devono indirizzare le future decisioni di programmazione, si interviene su un altro dei punti di debolezza dell'attuazione delle politiche di coesione in Italia⁹.

Si conferma che il Governo, in caso di inerzia o inadempimento delle amministrazioni pubbliche, possa esercitare il potere sostitutivo per evitare il disimpegno dei fondi europei; a tal fine – lettera i del comma 2 - la Presidenza si avvale dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (Invitalia Spa), mentre nel testo previgente si trattava di una facoltà (può avvalersi). Ne risulta rafforzato, quindi, il ruolo di Invitalia, il cui supporto sembra divenuto un passaggio obbligatorio nell'esercizio degli eventuali poteri sostitutivi.

In definitiva, dal comma 2, così come ridelineato, si evince un consolidamento delle attribuzioni spettanti alla Presidenza del Consiglio, soprattutto, come visto, riportando in via esclusiva alla Presidenza le competenze in tema di programmazione e indirizzo. Da alcuni passaggi dello stesso comma, inoltre, sembra emergere più chiaramente il ruolo “ancillare” dell'Agenzia per la coesione territoriale rispetto alla Presidenza: quest'ultima svolge i suoi compiti di indirizzo, programmazione e coordinamento anche avvalendosi dell'Agenzia; adotta le necessarie misure di accelerazione degli interventi, anche in base alle proposte dell'Agenzia (proposte che non sembrerebbero vincolanti, né obbligatorie).

3.2. Le funzioni attribuite all'agenzia per la coesione territoriale

Anche dalla lettura del comma 3, che disciplina le funzioni spettanti all'Agenzia per la coesione territoriale, si evince la volontà di una più rigida separazione delle competenze tra Presidenza e Agenzia – quest'ultima assicura lo svolgimento dei propri compiti ferme restando le competenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri di cui al comma 2 – e il ruolo “ancillare” che si intende attribuire all'Agenzia, la quale, secondo la lettera b del comma 3, inserita ex novo, assicura il supporto alle attività della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Si conferma il ruolo dell'Agenzia in merito alla vigilanza sull'attuazione dei programmi, ma non più con esclusivo riferimento ai fondi strutturali; alla luce della nuova formulazione,

8. *Cfr. par. 1.3*

9. *Cfr. par. 1.2*

essa vigila sull'attuazione dei programmi europei e nazionali e sulla realizzazione dei progetti che utilizzano risorse della politica di coesione in generale. Anche con riferimento ai compiti di monitoraggio, la nuova formulazione è più ampia e parla di sorveglianza, monitoraggio e controllo di tutti i programmi operativi e di tutti gli interventi della politica di coesione.

Si intende invece circoscrivere il ruolo di supporto alle amministrazioni centrali e regionali da parte dell'Agenzia, per cui si elimina il riferimento ad una generica attività di sostegno con l'intervento di specifiche strutture per l'accelerazione e la realizzazione dei programmi, e si lascia una più ridotta, ma – forse – più chiara assistenza tecnica anche attraverso la definizione di standard e istruzioni operative.

Anche con riferimento ai compiti dell'Agenzia e al sostegno all'attuazione, si delinea un ruolo di rilievo per Invitalia Spa. Con la disposizione introdotta ex novo alla lettera e del comma 3, si prevede che l'Agenzia sostenga la realizzazione dei programmi con azioni di accompagnamento alle amministrazioni titolari, promuovendo il ricorso ai Contratti Istituzionali di Sviluppo e l'attivazione di Invitalia in qualità di centrale di committenza. Nel confermare, inoltre, la possibilità per l'Agenzia di assumere – in generale, e non più soltanto per progetti sperimentali - le funzioni dirette di autorità di gestione di programmi finanziati con le risorse della coesione, si prevede che, in talune ipotesi, essa si avvalga di Invitalia.

Una riflessione particolare è necessaria, infine, in merito all'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inerzia delle amministrazioni titolari dei programmi, ai sensi dell'art. 6, comma 6, del D.Lgs. 88/2011.

Rispetto alla precedente formulazione, non sembrerebbe più esplicitamente prevista la possibilità che l'Agenzia possa assumere il ruolo di Autorità di gestione nei casi di attivazione dei poteri sostitutivi. Ma “soltanto” che l'Agenzia dia esecuzione alle determinazioni adottate in tal senso. E ciò può essere letto in coerenza con quanto già riportato in merito all'attivazione dei poteri sostitutivi da parte della Presidenza del Consiglio (che, a tal fine, ora si avvale – e non può avvalersi – di Invitalia).

Riflessioni conclusive

Con la chiusura nel 1992 della Cassa del Mezzogiorno e la fine dell'intervento straordinario, si apre in Italia una nuova stagione per le politiche di coesione. La politica regionale perde la sua unitarietà e si struttura intorno agli strumenti di programmazione negoziata. A partire dal ciclo di programmazione 2000-2006 viene attribuito ai livelli di governo subnazionali la parte più significativa delle risorse e si ampliano i campi di intervento, che comprendono, oltre alle infrastrutture materiali, anche le infrastrutture immateriali

I risultati di tali politiche sono risultati per certi aspetti modesti, soprattutto se letti nell'ottica dell'economia globale del Paese e dei divari presenti. E' pur vero che, considerando il pessimo andamento generale dell'economia italiana (soprattutto in concomitanza del ciclo di programmazione 2007-2013) e la assai più debole struttura economica e produttiva del Mezzogiorno, i fondi strutturali, sebbene non in grado di indurre quella significativa accelerazione della crescita nel Mezzogiorno che era stata auspicata, hanno probabilmente evitato un forte incremento delle disparità interne.

Tra gli aspetti più problematici, che hanno determinato rallentamenti nella realizzazione degli interventi e spesso compromesso la qualità delle opere, si evidenziano una bassa qualità della programmazione, criticità emerse nell'attività di valutazione delle politiche messe in atto, problemi di governance e carenze istituzionali e amministrative, lentezze procedurali e lunghi tempi di realizzazione delle opere pubbliche, un'elevata frammentazione degli obiettivi e degli interventi e la mancata addizionalità delle risorse in questione. Si tratta di molteplici fattori, che spesso si intrecciano tra loro, in alcuni casi non propri delle politiche di coesione (i lunghi tempi di realizzazione delle opere pubbliche); in altri casi dipendenti da scelte di tipo politico e non influenzabili da una efficace attuazione degli interventi (mancata addizionalità).

Ad oggi, le bozze dei nuovi regolamenti presentati dalla Commissione in vista del nuovo ciclo di programmazione fanno emergere alcuni elementi interessanti e, per certi aspetti, positivi: dalla semplificazione amministrativa alla maggiore flessibilità nella rimodulazione dei programmi, passando per il tentativo di realizzare una maggiore concentrazione tematica e di dare maggiore rilievo all'attività di valutazione sulle politiche esistenti, da intendere come "punto di partenza" per la realizzazione delle nuove azioni.

Molti di questi aspetti vanno a "toccare" quelli che si sono rivelati punti deboli del nostro Paese. Ma le previsioni di uno o più regolamenti – si sa – non saranno sufficienti. Benvenga la volontà sempre più marcata di concentrarsi su alcune tematiche, per mantenere in tali settori una "massa critica" degli interventi. Ma, affinché i "principi" enunciati dai regolamenti non restino tali, è necessario le amministrazioni responsabili della concreta pianificazione delle risorse, procedano in un percorso di concentrazione intelligente, evitando il più possibile la dispersione di risorse in una miriade di interventi strategicamente poco utili. Benvenga la volontà di prestare maggiore attenzione all'attività di valutazione delle politiche attuate, e soprattutto ai risultati di tale attività, ma perché i principi in questione non restino "semplici slogan", è necessario che segua, in concreto, un'attività di valutazione più coraggiosa, fatta da valutatori "indipendenti" che non si preoccupino da fare le giuste domande e di far emergere le reali criticità.

Di recente, ad opera dell'art. 4-ter del DL 86 del 12 luglio 2018, si è disposto il riordino delle competenze in materia di politica di coesione, intervenendo sulla ripartizione delle funzioni tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Agenzia per la coesione territoriale.

In estrema sintesi, si evince un consolidamento delle attribuzioni spettanti alla Presidenza del Consiglio, soprattutto in tema di programmazione e indirizzo, e un ruolo “ancillare” dell’Agenzia, che assicura il supporto alle attività della Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui può peraltro proporre le necessarie misure di accelerazione degli interventi. Anche da tale riordino si evincono alcuni elementi positivi, in considerazione delle criticità che hanno caratterizzato i cicli di programmazione precedenti. Si fa riferimento, per esempio, all’attribuzione alla Presidenza del Consiglio della funzione di promozione di politiche e interventi per assicurare l’addizionalità delle risorse della coesione.

D’altra parte, persistono alcuni elementi critici. Si pensi al rafforzamento del ruolo di Invitalia, di cui la Presidenza del Consiglio “si avvale” direttamente e che può assumere le funzioni dirette di autorità di gestione; ciò pone in rilievo il problema del rapporto tra l’Agenzia e Invitalia, che appaiono in qualche modo come strutture parallele. In tale contesto l’Agenzia appare ancora lontana dall’essere un organismo fatto di specialisti, munito di un mandato specifico e con poteri adeguati che, anche operando discrezionalmente, sulla base di scelte strategiche generali, possa garantire uno sfruttamento mirato delle risorse (com’è nella concezione del new public management)¹⁰.

10. Esempio emblematico e di successo di agenzia di questo tipo è rappresentato dalla *Industrial Development Authority* (IDA) irlandese, agenzia indipendente istituita nel 1950 cui è stata delegata buona parte della politica di sviluppo. Numerose e variegate le attività svolte dall’IDA: nel campo dell’informazione e della promozione dell’immagine del Paese, delle infrastrutture, degli aiuti fiscali e finanziari alle imprese. La parte più cospicua degli interventi riguarda i contributi per l’impianto e l’espansione di nuovi stabilimenti e quelli per la modernizzazione delle attrezzature, attività gestita in maniera “centralizzata” dall’IDA, che opera con larga discrezionalità nella concessione dei sussidi.

Riferimenti Bibliografici*Articoli di riviste:*

- Carabba, M. & Padovani, R. & Polverari, L. (a cura di), *Le politiche di coesione in Europa tra austerità e nuove sfide*. Quaderni Svimez - numero speciale 47, ottobre 2016.
- Conzimu, L. (2014). *La valutazione dei fondi strutturali: uno sguardo sul recente passato in Italia*. Rassegna Italiana di Valutazione (RIV) dell'Associazione Italiana di Valutazione, settembre – ottobre 2014, n. 8.
- Domorenok, E. (2014). *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*. Istituzioni del Federalismo n. 3/2014.
- La Spina, A. (2016). *La valutazione delle politiche meridionaliste*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, Anno XXX, 2016, n. 4.
- Lepore, A. (2014). *L'Agenzia per la Coesione Territoriale, lo scenario delle “macroregioni” e l'evoluzione delle strategie per il Mezzogiorno*. Rivista giuridica del Mezzogiorno, Anno XXVIII, 2014, n. 3
- Marra, M. (2014). *La valutazione dei fondi strutturali: cerchiamo di fare un po' di chiarezza...!*. Rassegna Italiana di Valutazione (RIV) dell'Associazione Italiana di Valutazione, settembre – ottobre 2014, n. 8.
- Mastrorocco, N., & Garganese, R. (2016). *Le politiche di coesione nel mezzogiorno d'Italia: un'analisi degli interventi finanziati da fondi strutturali europei e nazionali*. Rivista economica del Mezzogiorno, Anno XXX, 2016, n. 2-3.
- Mazzeo Rinaldi, F. (2014). *Le criticità della politica di coesione in Italia: causa o effetto*. Rassegna Italiana di Valutazione (RIV) dell'Associazione Italiana di Valutazione, settembre – ottobre 2014, n. 8.
- Naldini, A. (2014). *Programmi europei e valutazione: una mappa con troppi vuoti*. Rassegna Italiana di Valutazione (RIV) dell'Associazione Italiana di Valutazione, settembre – ottobre 2014, n. 8.
- Perotti, R., & Teoldi, F. (2014). *Il disastro dei fondi strutturali europei*. Lavoce.info, luglio 2014.
- Stame, N. (2014). *La valutazione di impatto dei fondi strutturali, tra rigore e appropriatezza*. Rassegna Italiana di Valutazione (RIV) dell'Associazione Italiana di Valutazione, settembre – ottobre 2014, n. 8.
- Tupputi, R. (2016). *Mezzogiorno e politiche di sviluppo territoriale dalla fine dell'intervento straordinario al 2012*. Itinerari di ricerca storica, XXX – 2016, numero 1 (nuova serie).
- Viesti, G. (2011). *Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno negli ultimi venti anni: scelte e risultati*. Economia e Politica Industriale - Journal of Industrial and Business Economics, 2011 vol. 38.
- Viesti, G. (2015). *Perché la spesa dei fondi strutturali è così lenta?*. Strumenti Res, febbraio 2015.
- *Capitoli o saggi su monografie:*
- La Spina, A. (2012). *La politica per il Mezzogiorno nell'Italia repubblicana*. Capitolo del libro La Spina, A. & Riolo, C. *Il Mezzogiorno nel sistema politico italiano. Classi dirigenti, criminalità organizzata, politiche pubbliche*. Franco Angeli Editore, 2012.

Libri:

- Barca, F. (2006). *Italia frenata: paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*. Donzelli.
- Cappello, M. (2015). *Guida ai fondi strutturali europei 2014-2020*. Maggioli Editore.
- Graziano, P. (2004). *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane: coesione e lavoro a confronto*. Il Mulino.

- La Spina, A. (2003). *La politica per il Mezzogiorno*. Il Mulino.
- La Spina, A., & Espa, E. (2011). *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*. Il Mulino.
- Lepore, A. (2013). *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca mondiale : un modello per lo sviluppo economico italiano*. Rubbettino Editore.
- Viesti, G., & Prota, F. (2012) “Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario”. Il Mulino.

Papers:

- Bruzzo, A. (2014). *L'Agenzia per la coesione territoriale, quale strumento della governance multilivello volta ad una più efficiente ed efficace realizzazione in Italia della politica comunitaria di coesione*. Paper presentato alla XXXV Conferenza italiana di Scienze regionali, 12 settembre 2014
- Chahinian, R. (2015). *La politica di coesione europea: valutare gli obiettivi per valutare i risultati*. Paper per il XVIII Congresso dell'Associazione Italiana di Valutazione, 17-18 aprile 2015.

Rapporti:

- Sistema Conti Pubblici Territoriali, Nucleo di Verifica e controllo - Agenzia per la coesione territoriale. *Relazione annuale CPT 2017. Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale*. Temi CPT, numero 4/2017.
- Sistema Conti Pubblici Territoriali, Nucleo di verifica e controllo - Agenzia per la coesione territoriale.
- *Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche*. Temi CPT, numero 6/2018.

Norme:

- D.L. 31 agosto 2013, n. 101, art. 10.
- D.L. 12 luglio 2018, n. 86, art. 4-ter.
- Bozze dei nuovi regolamenti UE proposti per il ciclo di programmazione 2021-2027.

Close Up



Politica industriale: i poli di innovazione nuovo strumento di *policy*

Monica Dell'Atti*

Abstract

La natura di molte politiche pubbliche attuali si focalizza su valori economici, tra di esse è situabile anche la politica pubblica dei poli di innovazione che il presente articolo si prefigge di affrontare. L'approccio utilizzato è quello del policy implementation, perché è fondamentale indagare il comportamento che il processo di policy può intraprendere al fine di identificarne i fattori chiave e gli elementi distorsivi. Il primo passo da compiere è definire cosa si intende per innovazione nell'ambito dell'economia industriale, in modo da restringere il campo di analisi e capire come mai, nei periodi di recessione economica, la scelta dello strumento di policy sia ricaduta proprio sui poli di innovazione. Una volta chiarito questo fattore essenziale si può passare alla descrizione dell'esperienza italiana, passando per una breve ricostruzione della precedente esperienza francese dalla quale essa trae ispirazione. Per rendere l'analisi concreta si è cercato un caso di studio, individuato in una delle maggiori esperienze dello scenario italiano in tale ambito, ovvero quella dei poli di innovazione della Regione Piemonte, operando così un'analisi di implementazione in modo da individuarne le distorsioni concrete e/o presunte e ideare delle strategie da mettere in atto affinché esse non si ripresentino in una futura programmazione.

Keywords: *innovazione, pôles de compétitivité, poli di innovazione, politica industriale, policy.*

* Ministero dell'Interno

Introduzione

La crisi economico-finanziaria che nel 2008 ha investito l'economia mondiale, ha portato l'Europa a interrogarsi sulla ridefinizione del ruolo delle imprese nel tessuto economico e a cercare il loro riposizionamento al suo interno, in modo da far ripartire la propria economia. Questa attività ha richiesto l'intervento congiunto delle istituzioni europee e nazionali, le quali si sono interrogate e hanno cercato il tipo di strumento di politica industriale di cui servirsi per cercare di porre rimedio o per lo meno limitare il sempre maggiore divario venutosi a creare tra teoria politica prescrittiva e la sua pratica. Tra gli innumerevoli strumenti di politica economica da poter utilizzare per lo sviluppo economico, si cercò di individuarne almeno uno che fosse in grado di produrre innovazione o comunque che fosse in grado di creare le condizioni materiali al fine di favorire i processi innovativi. Fondamentale ai fini dell'analisi è capire cosa si intende per innovazione all'interno dell'ambito della politica industriale. Per innovazione si intende l'introduzione di nuovi sistemi, ordinamenti e metodi di produzione, in grado di trasformare, modificare o svecchiare un ordinamento sia esso politico, sociale o economico (Fagerberg, Mowery e Nelson, 2011). Per quanto concerne quest'ultimo, l'attività di innovazione non è da sempre stata considerata come un fattore rilevante sul quale concentrare gli studi, infatti per lungo tempo, gli economisti gli hanno preferito le analisi su questioni riguardanti il mercato del lavoro e la massimizzazione del profitto (Fagerberg, Mowery e Nelson, 2011), ritardandone così il riconoscimento a fattore rilevante per l'intera economia industriale. Affinché questo paradigma potesse trovare il proprio spazio all'interno dei modelli economici si dové attendere l'avvento della rivoluzione neoclassica. Uno dei pionieri di tale teorizzazione è considerato l'austriaco Shumpeter (1934), il quale concentrò i propri studi sull'innovazione economica. Negli anni a seguire vennero avanzate nuove teorizzazioni, quali quella del *"neutral technological change"* elaborata da Solow (1956), secondo la quale vi è un legame indissolubile tra cambiamento tecnologico e miglioramento della produttività del lavoro e dell'equità del capitale. Solo agli inizi degli anni Sessanta, gli studi sull'innovazione iniziarono a essere più massicci, tanto da rappresentare un filone di studio indipendente. Gli economisti di epoca più recente hanno inoltre cercato di incrementare gli studi in tal senso disegnando nuovi modelli matematici di questi fenomeni, individuando gli strumenti necessari alla loro realizzazione (Romer 1990). Nonostante tutti i passi avanti realizzati nel corso degli anni dal punto di vista teorico, risulta ancora oggi difficile attribuire all'innovazione una realizzazione pratica che sia lineare, perché essa implica un'organizzazione complessa, in quanto dipende da fattori molto diversi tra loro, che vanno dalla natura specifica della tecnologia, al settore economico, al campo delle conoscenze, al tipo di innovazione, al periodo storico e il paese, nonché alla complessità dello scenario competitivo che vede coinvolti clienti, mercati, ambiti geografici, tecnologie, dinamiche sociali, problematiche etiche e nuovi fabbisogni. Quando si parla di innovazione applicata all'ambito industriale, tradizionalmente si fa riferimento a due correnti contrapposte, quella delle imprese definite innovative e quella definite non innovative. Con il passare del tempo è comparsa però, sulla scena, un nuovo

tipo di categorizzazione, la quale fa riferimento alle imprese già presenti sul mercato e quelle emergenti. Le prime si impegnano nel fare innovazione per poter rimanere all'intero del mercato, rispondendo così a sollecitazioni esterne, perché, come sostenuto da Porter (1999), nessuna economia utilizza metodi e tecniche standard per mantenere la propria posizione, al contrario è necessario sperimentare e utilizzare metodi e tecniche sempre più innovative in grado di portare al massimo il livello di produzione e competitività, le seconde invece, cercano una propria collocazione all'interno dei mercati facendo leva sul potenziamento di tale attività. Economisti e politici concordano ormai, nel riconoscere un ruolo cruciale all'innovazione, soprattutto di tipo tecnologica, nello stimolare l'attività produttiva¹. L'innovazione rappresenta dunque una precondizione necessaria per le imprese, non più un'opzione strategica, e ne rappresenta il fattore dinamico per eccellenza, in grado di stimolarne la competitività. Per questa serie di ragioni è più sensato parlare di diversi tipi di orientamento che l'innovazione può assumere, invece della iniziale distinzione operata tra imprese innovative e imprese non innovative (Denicolai 2010). Christensen (1997), ad esempio, ha individuato due tipi diversi di innovazione, quella definita *sustaining innovation* e quella definita *disruptive innovation*. Il primo tipo ha come fine ultimo quello di far evolvere i prodotti offerti da un'impresa passando per il soddisfacimento dei bisogni dei clienti, indirizzando la maggior parte dei propri investimenti nei settori per i quali l'incremento di utilità marginale è maggiore. Questo tipo di innovazione potrebbe però avere un effetto distorsivo sul lungo periodo, ovvero causare una diminuzione di competitività per l'azienda e la sua conseguente uscita dal mercato. La seconda forma permette invece alle imprese di impiegare un tipo di innovazione più opportunistica e creativa in grado di consentire il raggiungimento rapido del soddisfacimento del fabbisogno di quelle quote di mercato solitamente trascurate dalle imprese leader, perché considerate fasce basse. L'obiettivo di tale tipo di innovazione è quello di offrire un prodotto posizionabile su di un mercato il più ampio possibile.

Nell'ambito dell'economia industriale l'attività innovativa necessita dunque, di molte risorse ed è un'attività alquanto rischiosa per gli imprenditori che decidono di intraprenderla, perché nel breve periodo non fornisce risultati significativi, sebbene necessiti di competenze qualificate (Denicolai 2010). Innovare significa poter fare affidamento su di una gestione adeguata delle risorse che passa attraverso un disegno proporzionato delle forme organizzative e una conoscenza approfondita delle logiche finanziarie di impresa, ovvero di attività che necessitano di un'attenta capacità di gestione manageriale in grado di saper sfruttare il potenziale innovativo delle aziende (Beltrametti et al., 2012). Affinché un'impresa possa definirsi innovativa, è necessario che riponga la propria attenzione in via prioritaria a tre elementi, ovvero la strategia da intraprendere in modo da permette la scelta del prodotto da introdurre sul mercato in cui si intende competere e le tecnologie attraverso le quali si spera di farlo; i finanziamenti, per fare investimenti

1. Innovation Union Competitiveness Report; Workshop Innovation in Small and Medium Enterprises, Summary Report, Brussels, 21 giugno e 12 luglio 2011.

in modo da ottenere maggiori ricavi; l'organizzazione, in modo da permettere la combinazione delle risorse nel tentativo di trasformarle in prodotti vendibili. Inoltre, le ultime ricerche condotte nell'ambito, hanno dimostrato che affinché si possa parlare di innovazione in un'impresa è necessaria la presenza di cinque fattori determinanti dai quali non si può prescindere. Questi fattori sono: la motivazione, il lavoro di gruppo, la capacità di adattarsi al cambiamento, la capacità esecutiva e la fiducia. Nello specifico, la motivazione serve a creare delle strategie di azione che passano per il coinvolgimento del personale di impresa; il lavoro di gruppo favorisce la qualità del lavoro e lo smantellamento degli schemi tradizionali della suddivisione del lavoro in modo rigido e gerarchico, in modo da agevolare la competitività; l'adattamento al cambiamento permette la sopravvivenza dell'impresa attraverso l'accesso ad iniziative di sviluppo efficaci; la capacità esecutiva permette l'identificazione dei bisogni e delle opportunità per training, comunicazione e sviluppo; la fiducia permette di perseguire gli obiettivi attraverso il mutuo scambio di acquisizioni e di sforzi (Vital Signs Technical Manual, Six Seconds, San Francisco 2011). Negli ultimi anni, per poter permettere alle imprese di sviluppare al massimo il proprio potenziale innovativo, si è sviluppata la necessità di incrementare il capitale intangibile. Tra le varie forme di capitale intangibile sviluppate, è interessante capire il ruolo svolto dai laboratori di ricerca e sviluppo (R&S). Essi sono nati con l'obiettivo di mettere in atto dei processi di collaborazione innovativa all'interno di una rete eterogenea e in continuo aumento, di stakeholder, istituzioni e utenti. Il potenziale del capitale intangibile è strategico, in quanto può anche essere sfruttato dalle collaborazioni tra imprese. Come sottolineato dalla Innovation Strategy (OCSE 2010), le aziende acquistano in maniera sempre più consistente le conoscenze di cui hanno bisogno dall'esterno, servendosi di diverse forme di partnership che vanno dalle alleanze e joint-venture con partner esterni alle acquisizioni tramite contratti per la R&S e brevetti. Il processo innovativo è dunque un processo collettivo che richiede la collaborazione di diversi agenti che possiedono a loro volta diverse capacità. Uno degli interlocutori privilegiati delle imprese e che rientra in tale circuito è sicuramente l'università, la cui ricerca è in grado di fornire alle imprese le informazioni di cui hanno bisogno e che diversamente non potrebbero avere, per mettere in campo una serie di tecnologie moderne su basi economiche. Le informazioni fornite possono riguardare sia l'aspetto scientifico e tecnologico in grado di incrementare l'efficienza di applicazione di R&S, sia le apparecchiature e le strumentazioni utilizzate dalle imprese nella produzione e nella ricerca, sia l'abilità o il capitale umano utilizzato, i *network* di funzionalità scientifica e tecnologica che facilitano la diffusione delle nuove conoscenze (Mowery e Sampat 2011).

Alla luce di quanto descritto, lo strumento di politica economica che sembrò incarnare tutte le caratteristiche sopra indicate e che è stato ritenuto capace di traghettare l'economia verso l'innovazione, è stato individuato nei poli di innovazione, apparsi per la prima volta nello scenario industriale europeo negli anni Ottanta in Francia. L'implementazione di tale politica pubblica ebbe come maggiore merito quello di associare lo sviluppo economico all'insegnamento superiore e alla ricerca e il dinamismo negli scambi e il

rinnovamento costante delle idee e dei progetti, non escludendo lo stato, che al contrario si è trovato a rivestire un ruolo all'interno di tale processo dinamico, occupandosi della concessione dei finanziamenti stanziati tramite i progetti (Froehlicher e Barès 2014).

1. *Pôle de compétitivité* francesi

La politica industriale francese moderna, si sviluppa nei primi anni Ottanta, sulla scia di una politica di stampo colbertista, la quale prevedeva lo stanziamento di finanziamenti da parte dello stato per una serie di interventi specifici individuati all'interno di determinati settori chiave per la competitività del paese. Questo tipo di politica pubblica venne successivamente implementata attraverso azioni che presero il nome di “*grands projets*”, ovvero di misure messe in atto dallo stato per stimolare lo sviluppo dei settori prescelti, fornendo strumenti per l'innovazione tecnologica, mettendo in atto nuovi modelli di consumo e mettendo a disposizione i mezzi a supporto delle fasi iniziali del processo fino al raggiungimento dell'autonomia delle imprese. Questo progetto subì una battuta di arresto nel 1992, anno in cui venne sottoscritto il Trattato di Maastricht, il quale sancì una serie di liberalizzazioni, deregulation e limiti all'intervento pubblico all'interno dell'ambito economico, che mal si conciliavano con le misure di politica industriale interna intraprese fino a quel momento dal paese. Per ovviare al calo industriale dell'epoca, lo Stato francese si vide comunque costretto a mettere in campo una task force di investimenti pubblici volti a stimolare la crescita intervenendo in materia di innovazione e ricerca predisponendo una serie di dispositivi e di tecnologie sviluppate dalla ricerca pubblica allo scopo di favorire la creazione di imprese innovatrici. È all'interno di questo contesto che il 14 settembre 2004 si assiste alla nascita dei pôles de compétitivité (Quatraro 2013), che in quella occasione vennero definiti dal Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), quali associazione di imprese, di centri di ricerca e di organismi di formazione, impegnati nel quadro di partenariati destinati a far emergere delle sinergie sui progetti innovanti, condotti in una direzione comune, di un mercato e di un territorio specifico. Nel proprio testo costitutivo, il CIADT stabilì inoltre, che lo stanziamento per il finanziamento dei poli sarebbe stato di circa 750 miliardi di euro per il periodo 2005-2007. Con la pubblicazione del primo bando, più di 4000 progetti di R&S vennero selezionati da parte del governo francese e vennero istituiti 71 Poli su tutto il territorio, con maggiore concentrazione nelle regioni Ile-de-France e Rhône- Alpes.

Questo nuovo strumento di policy venne messo in campo con l'obiettivo di prediligere i progetti di R&S, di creare forti legami con il territorio, di raggiungere un alto livello di innovazione passando per il superamento del tradizionale rapporto di subordinazione che si viene a creare nei rapporti di interazione tra le imprese di diverse dimensioni, coinvolgendo attivamente anche le piccole e medie imprese (PMI) quali possibili portatrici di innovazione tecnologica. L'implementazione di questa politica pubblica implicò anche un'inversione di paradigma, che vide il passaggio da un'organizzazione a vocazione re-

gionale secondo la quale ogni regione era capace di provvedere autonomamente a tutto quasi fosse un'isola, ad un'organizzazione che richiedeva alle stesse di scegliere il proprio ambito di specializzazione e di collaborare con le altre per gli ambiti di specializzazione diversi dal quello scelto. Questo ha permesso di realizzare una mappa di specializzazione riguardante ogni regione, costituendo una geografia di competenze tecnologiche e di innovazione suddivise in grandi ambiti di specializzazione quali:

- Sanità, biotecnologie, nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), microelettronica e nanotecnologie, concentrate soprattutto nelle regioni del centro- nord,
- aeronautica,
- trasporti e logistica,
- ambiente, il più influente, dal momento che coinvolge una dozzina di poli,
- agroalimentare, con azioni legate all'agricoltura e all'allevamento, concentrate soprattutto nelle regioni del centro-sud,
- materiali innovanti e lavori pubblici.

Gli atti legislativi istitutivi dei pôles de compétitivité, possono essere considerati:

- la legge n°1484 del 30 dicembre 2004, riguardante le finanze del 2005, la quale prevede che *“i pôles de compétitivité siano costituiti dal raggruppamento sullo stesso territorio di imprese, stabilimenti di insegnamento superiore e organismi di ricerca pubblici e privati con vocazione a lavorare in sinergia al fine di creare progetti di sviluppo economico per l'innovazione”*, riconoscendone inoltre le caratteristiche per la loro ammissione e il loro funzionamento (art. 24).
- Il decreto n°765 dell'8 luglio 2005, che ha reso applicativo l'art. 24 della suddetta legge.
- La circolare approvata il 2 agosto del 2005, relativa all'implementazione dei pôles de compétitivité, alla quale fecero seguito i decreti dal n°839 fino all'858 pubblicati sul Giornale Ufficiale della Repubblica n° 161 del 13 luglio 2006, relativi alla delimitazione della zona di ricerca e sviluppo dei poli, e i decreti dal n°863 all'868, pubblicati sul Giornale Ufficiale n° 162 del 14 luglio 2006, relativi alla stessa questione.
- La legge n°450 del 18 aprile 2006, con la quale il governo francese regolamentò il

programma per la ricerca, istituendo diverse reti di cooperazione tra centri di ricerca e stabilimenti di insegnamento superiore con i quali i poli sarebbero dovuti entrare in contatto. Essi erano: i poli di ricerca e d'insegnamento superiore (PRES), le reti tematiche di ricerca avanzata (RTRA), i centri tematici di ricerca (C/RTRS) e gli istituti Carnot.

- L'arrêté dell'11 giugno 2008, con il quale venne fissato il modello delle domande previste dall'art. 5 della l. 80 del libro delle procedure fiscali, relativo alle imprese prendenti parte ai pôles de compétitivité e partecipanti a un progetto di ricerca e sviluppo economico per l'innovazione.

Sin dagli esordi, però, questa politica pubblica, ha potuto godere del privilegio di un'ampia libertà, soprattutto dal punto di vista organizzativo, in quanto lo Stato francese permise ai poli di organizzarsi autonomamente, in quanto progetti a vocazione economica e in quanto associazioni. Il termine associazione è una dicitura giuridica², la cui caratteristica è la libera adesione, purché chi ne prende parte si impegni a versare una quota in denaro per entrarvi. Questo aspetto è riscontrabile all'interno dell'assetto organizzativo dei poli, infatti è necessario versare una quota di partecipazione all'ingresso al fine di evitare che si verifichino i cosiddetti effetti spillover (Audretsch e Feldman, 1996: 253- 273; Breschi, 2000), ovvero ricadute negative delle attività di innovazione del polo su terzi che sono esterni ad esso e che non vi hanno investito. Al fine di favorire la costituzione dei poli intorno a progetti economici concreti, lo stato ha optato per l'affidamento della loro direzione non ai rappresentanti dello stato o delle collettività territoriali, bensì agli attori responsabili della creazione del valore aggiunto, ovvero al direttore generale, al direttore di R&S, al direttore della strategia. L'obiettivo dei poli è quindi quello di raggiungere un alto livello di innovazione passando per il superamento del tradizionale rapporto di subordinazione che si viene a creare nei rapporti di interazione tra le imprese di diverse dimensioni. Così procedendo, anche le PMI possono godere di maggior peso, perché potenzialmente potrebbero essere delle portatrici di innovazione tecnologica. Le imprese però, non sono gli unici attori a costituire un polo, perché nella loro costituzione vengono coinvolti anche attori provenienti dal mondo della ricerca e dell'insegnamento. Questi ultimi risultano fondamentali per due ordini di ragioni, ovvero per il trasferimento delle conoscenze acquisite attraverso gli studi nell'ambito economico e per la costruzione di percorsi di formazione direttamente legati ai bisogni dei poli. La politica pubblica dei poli è quindi una politica nazionale portata avanti dal CIADT, che si occupa della "*labellisation*" e "*dé-labellisation*" dei poli, ovvero di assegnare o rimuovere "l'etichetta" di polo al raggruppamento di imprese. Un Gruppo di lavoro interministeriale (GTI) permette

2. Legge del 1 luglio 1901, relativa al contratto di associazione e secondo la quale viene disposto che per associazione s'intendono "delle entità fisiche o morali che possono raggrupparsi intorno ad un obiettivo sociale condiviso".

l'implementazione delle decisioni prese dal CIADT ed è responsabile del "pilotage" operativo. Questa operazione di pilotage è in grado di mobilitare attori dell'amministrazione centrale e delle collettività territoriali servendosi di tre tipi di strumenti: la labelisation dei poli e la contrattualizzazione con ogni polo; la definizione del territorio di ogni polo e di una zona di progetti di R&S; la classificazione dei poli. Affinché un polo possa ricevere l'etichetta è necessario che esso rispetti degli elementi chiave di tale politica, cioè la concentrazione geografica delle imprese coinvolte, il carattere strategico delle prospettive economiche e di innovazione, la volontà di cooperare con altre imprese e istituti di ricerca e l'attribuzione di una zona di R&S propri. Per mantenere la denominazione di polo, è necessario invece, che esso abbia raggiunto gli obiettivi che si era prefissato e in tal caso l'etichetta gli verrà riconfermata per i tre anni successivi. Se invece gli obiettivi non vengono raggiunti, esso potrà godere della propria etichetta per un anno supplementare, durante il quale dovrà dimostrare di essere in grado di apportare le migliorie necessarie al proprio funzionamento e portare a termine gli obiettivi prefissati. Nel caso in cui esso riesca a raggiungerli allo scadere dell'anno supplementare, allora potrà essere riconfermato come polo per una durata di due anni, nel caso contrario, al termine di questo periodo sarà rimosso dalla lista dei poli e gli attori perderanno i benefici dei finanziamenti per progetti di R&S (Barthet e Thoin, 2009).

Al fine di definire la propria strategia d'azione ed essere etichettati come polo, ogni aggregazione elabora una propria road map al fine di: 1) definire la visione globale e la prospettiva dei campi di attività prioritari; 2) identificare il proprio mercato; 3) identificare nel mondo dei poli complementari o concorrenti; 4) stabilire le minacce e le opportunità sul suo sviluppo; 5) chiarire come sviluppare i progetti di R&S, elaborando una propria governance e individuando i mezzi di cui si ha bisogno per raggiungere gli obiettivi. Essendo delle formazioni eterogenee, i poli danno grande importanza alla governance attraverso la quale organizzano il vasto numero di attori implicati al proprio interno e regolano i partenariati intorno ai progetti. La governance multilivello che si viene a creare utilizza diverse strutture quali:

- il Consiglio di amministrazione, che è lo strumento più ampio di rappresentanza in quanto vi partecipano gli attori territoriali;
- l'ufficio esecutivo, il quale si occupa del controllo delle strategie e delle operazioni;
- il comitato di "labelisation", il quale si occupa principalmente di garantire l'expertise e di selezionare i progetti di R&S da sottoporre al CIADT.

Al fine di semplificare, le relazioni tra i poli e lo stato, è istituito inoltre, un interlocutore unico per ogni polo, denominato corrispondente del GTI, il quale deve fungere da intermediario tra i ministeri concernenti questa politica (Ministero dell'industria,

della pianificazione territoriale, della ricerca, della difesa, dell'agricoltura, della sanità, dell'ambiente e dei trasporti), i servizi dello stato nella regione e i poli, per un dato settore. I 52 corrispondenti nazionali intervengono soprattutto sulla questione tecnologica. Ogni polo si vede così ugualmente attribuire un corrispondente locale principalmente di DIRECCTE³, ma anche di DREAL⁴ o DRAAF⁵, a seconda delle tematiche. Il ruolo di questi corrispondenti locali è quello di interagire quotidianamente con il polo e talvolta di prendere parte al consiglio di amministrazione. Per portare avanti le proprie attività i poli necessitano anche di una serie di finanziamenti, quali i fondi destinati alla cosiddetta "animazione del polo", solitamente stanziati in parte dallo stato e in parte dalle regioni su base annuale e contrattuale, al fine di permettere il funzionamento del polo, la realizzazione dei progetti e la catalizzazione delle forze presenti all'interno dei poli. L'attività di animazione costituisce il centro nevralgico di questo ecosistema ed è attuata da gruppi di attori, il cui numero può variare da tre a dieci unità. Essi sono: il direttore che si occupa dei progetti e gli ingegneri che si occupano della comunicazione. Se in origine l'animazione era un'attività che aveva come obiettivo quello di facilitare la creazione dei poli, con il passare del tempo e il consolidamento della politica di innovazione, essa è divenuta per lo più determinante per la mobilitazione dell'ingegneria tecnica richiesta sui progetti di collaborazione tra le imprese, lo sviluppo delle funzioni di comunicazione, strategia, valutazioni trasversali e assicurare la buona governance. Lo stanziamento iniziale di 750 miliardi di euro per il finanziamento dell'insieme dei poli per il primo periodo è stato concesso per metà dal budget generale dello stato e per l'altra metà dagli stabilimenti pubblici legati all'innovazione e allo sviluppo delle PMI. Per il periodo 2006- 2008 invece sono stati stanziati 1,5 miliardi di euro ripartiti tra budget proveniente dallo stato per l'ammontare di 831 miliardi di euro, le agenzie per la ricerca e l'innovazione per 520 miliardi di euro e 160 miliardi di euro di esoneri fiscali. Per il triennio 2009- 2011 i crediti dedicati ai poli sono stati di 495 miliardi di euro da parte del Fond Unique Interministeriel (FUI) per il finanziamento dei progetti di R&S, 105 miliardi di euro per i progetti strutturanti, quali le piattaforme, 50 miliardi di euro per l'animazione dei poli, 600 miliardi da parte dell'Agenzia Nazionale della Ricerca (ARN) e 250 miliardi da parte dell'*Oséo* per portare avanti i progetti di R&S. Questo tipo di finanziamenti sarebbero dovuti diminuire con il passare del tempo, perché la seconda fase della politica nazionale prevedeva l'autofinanziamento dei poli. Dal momento che nessun polo è ancora capace di autofinanziarsi, questo tipo di aiuti economici non ha subito modifiche (Berat 2015⁶). Il secondo livello di finanziamenti, invece è quello dal quale i poli traggono maggiori risorse, ed è rappresentato dai finanziamenti per i progetti di R&S. Essi vengono stanziati nel momento in cui il polo viene selezionato per portare avanti un determinato progetto di R&S.

3. Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

4. Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

5. Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts.

6. Intervista realizzata dalla sottoscritta al Consigliere municipale del 3° arrondissement di Lione e Consigliere regionale Rhône- Alpes, P. Bérat, in data 2 giugno 2015.

A conclusione di ogni ciclo della politica dei poli, il CIADT opera una valutazione del loro operato, dalla quale è emerso che la maggior parte di essi mostrano un dinamismo promettente in termini di sviluppo e di cooperazione e una professionalizzazione sempre maggiore dei progetti di R&S e delle strategie adoperate. Dal momento che non è possibile individuare un modello unico di polo che funzioni, i valutatori hanno optato per riconoscere diverse categorie di poli in base al numero di membri aderenti individuandone tre categorie: i poli classici (53 esistenti), i cui membri ammontano a circa 100- 200 unità, i poli a vocazione mondiale (11 esistenti), i cui membri possono essere circa 300 unità e i poli mondiali (7 esistenti), i cui membri possono superare le 500 unità. Un altro tipo di categorizzazione riguarda invece, il tipo di sviluppo da essi realizzato: 39 poli hanno rispettato gli obiettivi della politica rivelandosi così di successo; 19 poli hanno soddisfatto parzialmente gli obiettivi stabiliti dalla politica e hanno l'onere di lavorare per il miglioramento di alcune delle dimensioni della propria azione, fornendo una definizione più precisa della strategia adoperata, operando una circoscrizione puntuale della governance al loro interno e specificando il ruolo dell'équipe di animazione; 13 poli hanno bisogno di una ridefinizione perché poco conformi a quanto previsto dalla politica (Barthet e Thoin 2009). Analizzando più nel dettaglio i diversi assi di valutazione dei poli, ne emerge che, quelli a vocazione mondiale sono stati più performanti degli altri in termini di tasso di crescita annuo registrato intorno al 12% a fronte della media annua per gli altri poli registrato all'8%; di trend di crescita nella presenza di gruppi stranieri nei poli che si aggira intorno al 7% a fronte del 6,2% registrato per i poli nazionali; di tasso di crescita dell'occupazione al 6,5%, rispetto all'1,5% dei poli nazionali (Quatraro 2013). Complessivamente si è registrata una partecipazione di PMI soddisfacente, che ha condotto allo sviluppo di dinamiche lavorative efficienti; uno sviluppo progressivo di importanza dell'implicazione degli istituti universitari, che ha indotto alla definizione di formazione "co- labellisé" con i poli; la dimensione territoriale e il legame delle imprese al territorio si è rivelato altamente positivo e particolarmente riuscito; il numero di progetti presentati e realizzati in termini di tematiche di ricerca, di dimensione e tipo di partenariati si è presentato come variegato. Tuttavia esistono degli elementi che hanno invece ancora bisogno di essere potenziati e sono: l'internazionalizzazione dei poli per accrescerne la dimensione e la visibilità; gli sforzi nel campo della formazione; l'autonomia finanziaria di cui non dispongono al momento perché ancora dipendenti dai finanziamenti pubblici provenienti in gran parte dallo stato; il coinvolgimento maggiore di finanziatori privati che al momento stanziavano il 17% dei finanziamenti in animazione per i poli mondiali e il 14% per tutti gli altri tipi di poli; l'aumento delle collaborazioni tra poli stessi (Barthet e Thoin 2009). Nonostante tali carenze, l'esito dell'implementazione della politica pubblica francese, risulta essere positivo. A riprova di ciò, il dato più eloquente è il numero invariato di poli dopo la chiusura della prima fase di tale politica, anche se in realtà la persistenza di 71 Poli ha visto la délabellisation di alcuni di essi e la labellisation di altri, rappresentando così la persistenza della mobilità e della propensione delle imprese ad investire in innovazione. I risultati positivi della prima tornata dei progetti ha indotto il governo ad avviare una seconda tornata per il periodo 2009- 2012. Questa seconda fase

può essere definita quella del consolidamento della politica di innovazione francese, nonostante vi sia stato un avvicinamento di nuovi poli riconosciuti nell'ambito delle eco-tecnologie a scapito di sei precedenti non ritenuti più idonei e quindi non riconfermati.

2. Le politiche di innovazione in Italia

Le scelte italiane in materia di politica industriale di innovazione degli ultimi anni, soprattutto durante il periodo della crisi economico-finanziaria del 2008, sono state il frutto di una ricerca a vocazione internazionale per l'individuazione di uno strumento di policy che fosse adeguato per fronteggiare la recessione in atto. Dal momento che lo strumento di policy fino a quel momento in uso, ovvero i distretti industriali, stavano vivendo anch'essi un periodo di crisi, perché ritenuti responsabili di creare competitività senza sviluppo, ovvero senza la creazione di occupazione e crescita al proprio interno (Dardanelli, 2012), la scelta ricadde sui poli di innovazione messi in campo, con un discreto successo, dalle autorità francesi negli anni precedenti. La differenza più evidente tra le due esperienze è legata al tipo di implementazione che questa politica ha conosciuto nei due Paesi. Se in Francia essa aveva seguito uno sviluppo di stampo nazionale, in Italia essa subisce un'implementazione di stampo regionale, con una sperimentazione dapprima in alcune regioni pilota in modo da poterne verificare la fattibilità e l'efficacia, prima di estenderne l'utilizzo su tutto il territorio nazionale, al fine di salvaguardare le sorti del settore industriale italiano già fortemente compromesso. I benefici attesi dall'implementazione di tale politica pubblica erano di diversa natura: in termini economici da essa ci si attendeva un aumento in termini di produttività ed esportazioni delle imprese, di attrattività dei territori e dei livelli di occupazione; in termini gestionali avrebbe dovuto favorire la coesistenza tra mezzi pubblici dello stato e delle collettività territoriali; per le imprese avrebbe rappresentato una riduzione dei costi di transizione, un rafforzamento degli scambi, l'accelerazione dei processi di messa sul mercato delle innovazioni e lo sviluppo di pratiche comuni; per i territori avrebbe rappresentato un modo di strutturare l'insieme degli attori pubblici e privati dell'innovazione intorno ad una strategia comune di sviluppo e di stimolare il tessuto economico e il principio di prossimità (Rousseau 2008). Di fatto i poli sono nati con due obiettivi principali, ovvero essere intermediari di conoscenza in grado di favorire la creazione di reti locali, il potenziamento del capitale sociale e la diffusione di momenti formativi specifici ed essere fornitori ed erogatori di servizi fornendo così delle consulenze per la tutela della proprietà intellettuale, l'apertura di mercati esteri, la condivisione di infrastrutture tecnologiche diversamente inaccessibili⁷. Il modello di policy prescelto, che ha permesso di individuare 75 poli, è stato quindi quello dell'innovazione e della ricerca, il quale prevedeva un incentivo all'innovazione

7. cfr. servizio di valutazione relativo al POR FESR obiettivo "Competitività regionale e occupazione" per il periodo 2007- 2013.

delle imprese attraverso i finanziamenti di processi cooperativi di R&S (RTI et al. 2013) e l'agevolazione dell'aggregazione di attori facenti parte di ambiti differenti quali ricerca, industria e formazione. I poli si presentano quindi come raggruppamenti di PMI indipendenti e organismi di ricerca attivi in un determinato settore o ambito territoriale e hanno un interesse condiviso per lo sviluppo scientifico di un determinato ambito e che scambiano fra loro conoscenze e competenze. Gli attori che costituiscono i poli, entrano in relazione tra di essi creando rapporti binari, in quanto le imprese stringono relazioni con altre imprese al fine di scambiare le informazioni di cui dispongono (Antonelli e Petrucco 2004); le imprese stringono relazioni con le università e i centri di ricerca per il trasferimento della conoscenza pubblica (Etzkowitz e Leydesdorff, 2000); le imprese stringono relazioni con intermediari tecnologici per reperire delle altre conoscenze provenienti da privati (Ferrero e al., 2002). Le imprese che intendono aggregarsi lo fanno costituendo un'associazione temporanea di scopo, conferendo un mandato collettivo speciale senza rappresentanza ad un soggetto giuridico che prende il nome di mandatario, il cui compito è quello di agire in quanto ente gestore del polo. La policy dei poli consiste quindi nella selezione di progetti di R&S presentati dai soggetti dei poli riuniti in gruppi di lavoro e nel finanziamento pubblico dei progetti selezionati. Sin dai primi periodi della loro istituzione, si assiste ad un incremento della quota percentuale di imprese innovatrici che oscilla dal 31,5% al 35,5%, nel periodo che va dal 2010 al 2012, per poi passare al 45,5% nel triennio successivo. Lo stesso non si può dire per la quota percentuale di spesa per la ricerca e lo sviluppo che si aggira intorno all'1,26% del PIL per l'anno 2012 a fronte della percentuale del 3% prevista dall'Unione Europea per gli Stati membri⁸.

3. Il caso della Regione Piemonte

Per capire a pieno l'esperienza italiana di questo processo innovativo che ha visto investite del compito di rilanciare l'economia del proprio territorio le regioni, è utile partire da un'esperienza concreta. Una delle regioni capofila in questi interventi si è rivelata la Regione Piemonte.

La Regione Piemonte presenta una struttura economica caratterizzata da un elevato peso del sistema industriale composto per lo più da PMI. La crisi del 2008 ha inciso considerevolmente sul tasso di disoccupazione che è passato dal 6,8% del 2009 al 10,6% del 2013 (Unioncamere Piemonte 2014), incidendo anche sulla performance economica delle imprese provocandone un calo del fatturato. La costituzione dei poli è stata il frutto di una governace multilivello che ha coinvolto le istituzioni di ogni ordine e grado. Tale politica si situa innanzitutto nell'alveo della programmazione comunitaria relativa

8. <http://noiitalia.istat.it> (consultato nel mese di giugno 2015).

al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) che già nel 2006, aveva visto la Commissione Europea approvare la comunicazione 2006/C 323/01 attraverso la quale si disciplinavano i nuovi orientamenti della Commissione nel settore degli aiuti di stato alla ricerca, all'innovazione e allo sviluppo, fondamentale per l'attuazione della strategia di Lisbona del 2007. Attraverso questa comunicazione la Commissione ha elaborato anche la definizione dei poli come raggruppamenti di imprese indipendenti — start-up innovatrici, piccole, medie e grandi imprese nonché organismi di ricerca — attivi in un particolare settore o regione e destinati a stimolare l'attività innovativa incoraggiando l'interazione intensiva, l'uso in comune di installazioni e lo scambio di conoscenze ed esperienze, nonché contribuendo in maniera effettiva al trasferimento di tecnologie, alla messa in rete e alla diffusione delle informazioni tra le imprese che costituiscono il polo. La medesima disciplina prevede anche la possibilità di concedere alle imprese, sia degli investimenti utili all'animazione, sia quelli utili al funzionamento del polo, rimanendo nel quadro delle attività di ricerca e innovazione e nell'ambito della politica per la competitività promossa dall'Unione Europea. Questa nuova programmazione europea permette inoltre la fruizione di strumenti rivolti ai partenariati di soggetti in linea con le tematiche di cooperazione messe in campo dalle normative comunitarie a titolo dell'obiettivo "competitività e occupazione". L'Italia, ha quindi deciso di recepire le direttive di Lisbona optando per una politica a forte impulso territoriale, affidandone la regolamentazione al livello regionale.

La politica a sostegno della promozione della ricerca scientifica e tecnologica era già stata avviata dalla Regione Piemonte a partire dagli anni 2000, ma non aveva raggiunto né risultati positivi, né gli obiettivi prefissati, ma con la nuova legge regionale 34/2004 iniziò una nuova stagione. La legge in questione riguarda gli "interventi per lo sviluppo delle attività produttive", il cui obiettivo è quello di disciplinare, in conformità alla normativa europea e nei limiti delle attribuzioni regionali di cui al titolo V della Costituzione, gli interventi della regione per lo sviluppo e la qualificazione delle attività produttive per l'incremento della competitività e per la crescita del sistema produttivo e dell'occupazione in una prospettiva di sviluppo sostenibile e di contenimento dei consumi energetici. A tale scopo la legge prevedeva inoltre che la giunta regionale adottasse un programma pluriennale d'intervento indicante gli strumenti da attivare nel periodo di riferimento e le relative risorse finanziarie. Il suo sviluppo era utile alla nascita di un assessorato per la ricerca e le politiche di innovazione, con deleghe anche all'industria e all'internazionalizzazione e all'emanazione della legge regionale 4/2006 sul "sistema regionale per la ricerca e l'innovazione". Tale legge prevede inoltre, cinque settori prioritari di intervento per le politiche pubbliche che hanno successivamente influenzato le scelte relative all'istituzione dei poli. Esse sono: le scienze della vita e le biotecnologie, le nanotecnologie e i processi avanzati di produzione, i nuovi materiali, le energie alternative, le scienze sociali e giuridiche applicate all'attrattività del territorio regionale. Con questa legge, la regione non si discosta da quanto previsto a livello europeo e stabilite le finalità, gli obiettivi e il quadro di intervento e la strategia che la regione deve adoperare per conseguire gli

obiettivi per il conseguimento dell'innovazione e della ricerca. Essa viene successivamente modificata in alcuni commi di alcuni articoli (artt.2-3-6-7) dalla legge regionale 14/2006 del 21 aprile. Dunque, questa volta la nuova politica europea trova un ecosistema favorevole allo sviluppo dell'innovazione nella regione. La politica dell'Asse I "Innovazione transnazionale produttiva" del POR e del FESR 2007-13, nasce con l'obiettivo di "rafforzare la competitività del sistema regionale attraverso l'incremento della sua capacità di produrre ricerca e innovazione, di assorbire e trasferire nuove tecnologie, anche in riferimento a tematiche di frontiera, alle innovazioni in campo ambientale e allo sviluppo della società dell'informazione" e ha l'obiettivo operativo di "promuovere l'innovazione attraverso il rafforzamento dei processi di conoscenza tecnologica, la diffusione e la realizzazione di investimenti di natura innovativa favorendo la cooperazione tra università, centri di ricerca e imprese" (POR FESR Piemonte 2007-13). Il contributo del FESR al POR della Regione Piemonte è pari a € 426.119.322,00. L'obiettivo generale perseguito dal POR FESR 2007-13 è quello di sviluppare le capacità di adattamento del sistema regionale ai repentini cambiamenti indotti dall'interdipendenza dei sistemi economici, potenziando le capacità di innovazione e agevolando l'aggancio alle aree europee per standard di vita più elevati. A rendere operativo nel concreto a livello territoriale questo concetto, il consiglio regionale del Piemonte ha emesso il DGR n°25- 8735 del 2008, in modo da creare dinamiche collaborative tra soggetti presenti sul territorio e passare da un modello competitivo ad un modello collaborativo delle imprese. In fondo alla lista delle norme che formano il quadro normativo istitutivo della *policy* dei poli in Italia, vi sono anche una serie di delibere che la giunta regionale ha emesso al fine di definirne le funzioni e gli obiettivi, individuando le competenze e stabilendo i contenuti generali per la costituzione, ampliamento e finanziamento dei poli. I poli sono allora definiti come "strutture di coordinamento sinergico tra i diversi attori del processo innovativo caratteristico di uno specifico dominio tecnologico e applicativo e di messa a disposizione di servizi ad alto valore aggiunto e di infrastrutture per l'innovazione". Vengono anche definiti gli obiettivi primari tra i quali figurano: la facilitazione dell'accesso delle imprese, soprattutto delle PMI; la condivisione delle conoscenze e la convergenza degli investimenti; l'investimento e l'utilizzo in comune di installazioni, attrezzature di laboratorio; la partecipazione delle imprese alle comunità e alle reti internazionali. Così facendo, nell'aprile 2008, la Regione Piemonte riconosce ufficialmente 12 poli sul proprio territorio. I dati provenienti dal rapporto di valutazione tecnica sui poli di innovazione (RTI e al. 2013) hanno mostrato come la forma organizzativa preferita in termini di innovazione e sviluppo siano state: la Società per azioni (presente in 7 poli), il consorzio (presente in 3 poli), la Società a responsabilità limitata (presente in un solo polo) e la Fondazione (presente in un solo polo). Sin da subito si è riscontrata una eterogeneità dei poli istituiti, in quanto l'ecosistema è costituito da poli con una struttura ben definita e forte, nonché con una rete di contatti e visibilità consolidati, perché derivanti da strutture preesistenti come i parchi tecnologici, ma anche di strutture alquanto deboli perché provenienti da una giovane e recente aggregazione. Al fine di evitare distorsioni strutturali nei processi di aggregazione sono stati, sin da subito, individuati, di comune accordo

tra la classe politica e le associazioni di rappresentanza degli imprenditori, specifici domini tecnologici di maggiore interesse per la regione. Essi cercano di conciliare due esigenze essenziali per il funzionamento di tale politica pubblica, ovvero quella tecnica, legata alle esigenze di competitività industriale e quella politica, orientata a una distribuzione dei poli relativamente omogenea sul territorio regionale. L'elenco dei domini tecnologici e delle aree di riferimento sulle quali i poli avrebbero dovuto svolgere la propria attività subì delle modifiche, dapprima con i DGR n° 11- 9281 del 28 luglio 2008, successivamente con il DGR n° 37- 9622 del 15 settembre 2008 e il DGR n° 45- 13494 dell'8 marzo 2010. L'aggregazione ad un polo appare come libera e aperta a qualsiasi impresa purché ne sia interessata, ma per evitare fallimenti, disincentivare e penalizzare le aggregazioni opportunistiche di imprese poco efficienti o non in linea con le traiettorie innovative richieste, viene stabilito il pagamento di una quota annuale che l'impresa deve pagare per aderire al polo. Tale procedura non è tuttavia stata regolamentata ed è lasciata alla discrezionalità del singolo polo. Con il DGR n° 12- 9282 del 28 luglio 2008, la regione stabilisce invece i contenuti dell'attività prevedendo che la costituzione dei poli sia promossa da contingenti aggregazioni di PMI e che il cofinanziamento degli investimenti sia realizzato dal soggetto gestore del polo. Con esso viene istituita anche la direzione regionale delle attività produttive per attività di approvazione del bando finalizzato a sollecitare le candidature per la costruzione di poli, i criteri di selezione e così via. L'autorità di gestione del POR FESR 2007-13 con la determinazione dirigenziale n. 230 del 17 settembre 2008 approva il bando regionale per l'accesso agli aiuti finalizzati alla costituzione, all'ampliamento ed al funzionamento di poli. L'art. 3 del bando stabilisce che, i poli devono aggregare un numero significativo di imprese. Tale numero può variare in quanto possono aggiungersi alle imprese di base che costituiscono il polo sin dalla sua creazione, altre imprese che ne fanno richiesta. Tale richiesta è sottoposta a valutazione da parte del soggetto gestore, che d'intesa con il comitato di valutazione e monitoraggio in termini di coerenza e rispetto degli obiettivi e dei programmi che il polo intende raggiungere prende la decisione di ammissione della singola impresa. Ogni impresa può aggregarsi contemporaneamente ad un numero massimo di tre poli. Ogni polo deve essere obbligatoriamente composto da: almeno un centro servizi alle imprese che abbia sede operativa sul territorio regionale ed aderente alla Tecnorete; un organismo di ricerca che abbia una sede operativa sul territorio regionale; imprese afferenti agli ambiti settoriali ed applicativi, nel rispetto dei limiti minimi, che abbiano una sede operativa sul territorio regionale.

Una volta costituito il polo, viene affidato ad un unico soggetto gestore, nonché persona giuridica il cui compito è quello di coordinare e organizzare le relazioni tra i soggetti che partecipano al polo e fra questi e la regione, fungendo da catalizzatore per le proposte di ricerca ricevute dai soggetti coinvolti. I soggetti gestori hanno inoltre il compito di favorire l'accesso a servizi ad alto valore aggiunto e mettere a disposizione delle imprese le infrastrutture per la ricerca, l'innovazione e il trasferimento tecnologico. La selezione del soggetto gestore può avvenire attraverso la candidatura spontanea della persona giuridi-

ca quale gestore, altrimenti può essere individuato fra le imprese che si sono impegnate attivamente nella costruzione del polo. Il soggetto gestore ha inoltre, il compito di predisporre il programma di attività di trasferimento di conoscenze e competenze tecnologiche e scientifiche corredato di business plan, al fine di valutare nel medio periodo (3 anni con proiezione a 5 anni) l'equilibrio gestionale delle attività realizzate, e quindi la loro sostenibilità; aggregare, anche in relazione al settore tecnologico e applicativo, un numero significativo di imprese sia nella fase di avvio che successivamente, nel rispetto delle condizioni per il numero minimo di imprese aggregate al polo per fascia dimensionale, contributo e mansioni. Per quanto concerne le fasce, è possibile individuarne almeno tre: della prima fascia fanno parte i poli con oltre 160 imprese per un contributo massimo di € 800.000,00; della seconda fanno parte i poli con oltre 80 imprese per un contributo massimo di € 600.000,00; e della terza quelli con oltre 40 imprese per un contributo massimo di € 400.000,00. Dal posizionamento nelle diverse fasce, ne deriva anche una diversa attribuzione degli aiuti statali. La gestione delle attività del polo deve essere impostata secondo una logica tendenziale di mercato. Per il loro funzionamento, la regione mette a disposizione una serie di aiuti e servizi sia verso i gestori che verso le imprese aggregate. I gestori dei poli si sono visti stanziare degli aiuti sia nell'ambito degli investimenti per la creazione e l'implementazione del polo, sia per la loro animazione. Le imprese invece hanno ricevuto dei servizi relativi ai brevetti e altri diritti di proprietà industriale; servizi di consulenza in materia di innovazione; servizi di supporto all'innovazione; aiuti per gli studi di fattibilità tecnica preliminari ad attività di ricerca industriale e sviluppo sperimentale; aiuti alla creazione e allo sviluppo di nuove imprese innovatrici e aiuti per la messa a disposizione temporanea di personale altamente qualificato proveniente da organismi di ricerca o da una grande impresa. Alle imprese aggregate vengono quindi distribuiti finanziamenti divisi su 4 bandi annuali denominati "Programmi annuali dei poli di innovazione". Questi tipi di programmi sono destinati al cofinanziamento di progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale; progetti di innovazione di prodotti e di processi; progetti di innovazione attraverso l'interazione con l'utente, nonché su altri bandi o *call* destinati al sostegno all'acquisizione di servizi per la ricerca e l'innovazione (Regione Piemonte 2013). I finanziamenti contribuiscono alla realizzazione di 355 progetti di ricerca, sviluppo e innovazione e 193 servizi per la ricerca e l'innovazione, coinvolgendo complessivamente 1.744 beneficiari (numero lordo, in cui ogni beneficiario è conteggiato tante volte quante sono state le domande di finanziamento). I membri aggregati ai poli piemontesi, secondo quanto riportato dai soggetti gestori nell'introduzione generale al terzo programma annuale, ammontano a 1.427, provengono in gran parte da PMI, che rappresentano quasi l'80% del totale (Regione Piemonte 2013). Con DD n. 252 del 21 giugno 2013, la direzione attività produttive del Piemonte approva il "bando per l'accesso alle agevolazioni per progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale e progetti di innovazione riservati ai soggetti aggregati ai poli di innovazione" connesso al disciplinare per il quarto programma annuale dei poli di innovazione. Obiettivo del bando è quello di finanziare le attività legate alla realizzazione di progetti di ricerca industriale e/o di sviluppo sperimentale; progetti di innovazione di prodotto/processo; pro-

getti di innovazione attraverso l'interazione con l'utente da parte dei soggetti aggregati ai poli di innovazione piemontesi. I contributi concessi ammontano a 110,6 milioni di euro, a fronte di una dotazione finanziaria complessiva di 111 milioni di euro, definita dalle DGR 12-9282 del 28/7/2008 (54 milioni di euro), DGR 62-12774 del 7/12/2009 (30 milioni di euro) e DGR 22-2751 del 18/10/2011 (27 milioni di euro) a valere sull'Asse I – Attività I.1.3 del POR FESR Ob.2 2007-13⁹. Sempre all'interno del bando regionale, all'art. 10, viene istituito un Comitato di valutazione e monitoraggio composto da almeno due rappresentanti della regione con l'assistenza tecnica di personale di Finpiemonte S.p.A., società finanziaria della regione, disciplinata dalla legge regionale 26 luglio 2007, n° 17, il cui ruolo, in linea con le istituzioni locali nel quadro di strategie e decisioni a livello europeo e nazionale, è quello di rispondere in maniera efficace alle esigenze del territorio (Finpiemonte 2015). Questa struttura assiste l'azione della Regione Piemonte e degli altri soci di natura pubblica, nella progettazione delle politiche economiche; svolge un ruolo di congiunzione tra sistema creditizio, mondo imprenditoriale e regione, sviluppando le soluzioni più adatte al tessuto produttivo, in altri termini svolge il ruolo di interfaccia con il sistema di credito, degli enti previdenziali e degli uffici delle procure. Le sue attività cardine sono il monitoraggio dei progetti sia dal punto di vista tecnico sia da quello finanziario, per assicurarsi che arrivino a compimento, nonché la loro valutazione. Finpiemonte accompagna questi partenariati dalla fase di pre-produzione consentendo alle imprese di fare ricerca e sviluppo fino alla realizzazione dei progetti. Durante il processo di selezione dei progetti e dei programmi annuali presentati dai soggetti gestori, esso opera dunque, di comune accordo con i responsabili della regione e un esperto di innovazione e ricerca, della definizione della distribuzione delle risorse tra i poli, operando una valutazione tecnica che garantisca la riuscita dei progetti e faccia in modo che non vengano sprecati i finanziamenti stanziati.

I bandi a progetto sono riservati alle sole imprese aggregate al polo e devono passare per la figura del soggetto gestore che selezionerà i progetti da sottoporre ai poli. Nel dettaglio, i progetti possono nascere dall'idea di un'impresa che presenta la propria candidatura alla regione, con un gruppo di imprese che manifestano l'interesse, può avvenire tramite bandi diffusi tra le imprese aggregate ad un polo attraverso newsletter o tramite i bandi regionali. La direzione attività produttive della Regione Piemonte individua in via definitiva, per ciascun dominio tecnologico di riferimento, i poli che saranno finanziati ed i relativi gestori (RTI et al. 2013). Dunque, la selezione delle proposte progettuali è articolata in due fasi: la prima consiste nella valutazione della domanda presentata e della documentazione obbligatoria a corredo, sulla base dei criteri approvati dal comitato di sorveglianza del POR; la seconda fase consta della verifica e dell'approfondimento tecnico dei progetti selezionati ed eventuale negoziazione. Nel dettaglio, la prima fase è la preselezione operata dal soggetto gestore che propone progetti coerenti con le linee

9. Dati servizio di valutazione relativo al POR FESR obiettivo "Competitività regionale e occupazione" per il periodo 2007- 2013.

guida che la regione assegna nel bando, quindi progetti che privilegiano la partecipazione delle PMI, che favoriscono la presenza di organismi di ricerca in una certa misura ritenuta congrua in termini di impatto e di vicinanza al mercato. Il soggetto gestore procede poi, con cadenza annuale, all'individuazione delle traiettorie tecnologiche e delle linee di sviluppo sulle quali realizzare i progetti delle imprese aggregate, le quali devono essere coerenti e riconducibili alle traiettorie e alle linee guida, in modo da concentrare gli investimenti senza disperderli su tematiche troppo frammentate, quindi individuare le direzioni a maggior potenziale rispetto alle imprese del territorio cercando di convogliare dei progetti di qualità su quelle traiettorie di sviluppo individuate. Un'altra fase è messa in campo dal comitato di valutazione dei poli, dove inizialmente vi erano tre esperti generici, il cui numero con il passare del tempo si è ridotto ad uno, che insieme alle istituzioni della regione e Finpiemonte, come assistente tecnico, operano una valutazione del programma complessivo del polo, con particolare attenzione alle traiettorie di sviluppo e alle aree di specializzazione. Il comitato ha l'onere di decidere la distribuzione delle risorse. Successivamente si passa alla valutazione puntuale dei progetti per arrivare all'approvazione di un piano finanziario, per il quale le imprese fanno domanda a Finpiemonte, seguendo un'istruttoria di ammissibilità formale di ricevibilità, con valutazione tecnica di un esperto specialistico. Segue una fase di ammissione e concessione, dove ci possono essere degli aggiustamenti di budget. Ciascuno dei 12 poli, quindi, tramite il proprio soggetto gestore e in risposta ad un bando annuale, presenta un programma contenente l'agenda progettuale, anche definito programma annuale. Tale programma, articolato in traiettorie progettuali e di sviluppo, raccoglie tutte le progettualità che il polo ha raccolto presso le proprie imprese, sollecitandone l'emersione e la strutturazione di partnership per portare avanti progetti collaborativi. Il programma è preceduto da una parte introduttiva in cui vengono spiegate le modalità attraverso le quali la selezione dei progetti ha avuto luogo, il lavoro di valutazione degli stessi, di ascolto delle imprese e altre attività non propriamente legate ai progetti, quali le attività di internazionalizzazione sia delle imprese che del polo. Una volta presentati questi programmi annuali, ha inizio la valutazione finalizzata alla suddivisione della dotazione del bando fra i poli e i finanziamenti che riceveranno. Non tutti i progetti sono approvati in fase di selezione, perché alcuni di essi sono ritenuti non meritevoli dal punto di vista tecnico, altri non risultano aderenti ai requisiti oggettivi-soggettivi-formali del bando, e poi vi è il caso di progetti che non beneficiano dei finanziamenti perché, pur essendo ritenuti validi dal punto di vista tecnico-scientifico, non conseguono un punteggio tale da rientrare nel budget assegnato al soggetto gestore. Questo budget derivava da un esame comparato dei programmi provenienti dai poli, dei quali si procede ad analizzare i singoli programmi in termini di numero di progetti, qualità dei progetti, qualità delle partnership e attività ulteriori svolte. I poli più performanti ricevono dunque un budget superiore per finanziare i propri progetti. Si è quindi optato per il mantenimento di una valutazione dei singoli progetti all'interno di ogni singolo polo, seguita da una graduatoria dei poli in seguito alla valutazione comparata dei 12 programmi.

Nella fase più acuta della crisi economica, i poli hanno iniziato a vivere un periodo critico per l'avanzamento della spesa, quindi si è assistito ad una moria generalizzata delle imprese meno forti e meno organizzate, dovuta soprattutto alle difficoltà di portare avanti spese che non fossero legate alla sopravvivenza quotidiana. Per tale ragione viene operato un grande sforzo a livello amministrativo per presidiare i progetti e la costruzione dei bandi in modo da prevenire determinati fallimenti, mentre al soggetto gestore viene richiesto un grande sforzo in termini di accompagnamento delle imprese e di sostegno dal punto di vista amministrativo. Operando in questo modo si è riusciti a far ottenere a molti poli piemontesi la certificazione di livello di bronzo, in base alla valutazione¹⁰ dell'European Secretariat for Cluster Analysis (ESCA).

4. Analisi di implementazione della politica dei poli di innovazione piemontesi

L'implementazione di una politica pubblica è la fase grazie alla quale si riescono a produrre mutamenti nella policy per il raggiungimento dei risultati del programma di azione di una politica pubblica. Originariamente gli studiosi ritrovarono la causa del fallimento della policy in un processo di implementazione non idoneo o sbagliato. Con il consolidarsi della disciplina, essi si resero conto che l'implementazione poteva a sua volta essere influenzata da fattori esogeni. Per questa ragione si rese opportuno, per il governo, analizzare e misurare l'impatto e l'influenza che l'implementazione era in grado di produrre sui policy makers e sulla politica pubblica, applicando la valutazione dell'analisi di implementazione, adoperando diverse prospettive analitiche che si basavano su standard selezionati a partire da un punto di vista democratico, legittimati secondo il diritto per mantenere la responsabilità nelle mani del governo e su variabili dipendenti come il raggiungimento degli obiettivi. Winter (2012) suggerì di non concentrare le analisi esclusivamente sulle variabili in grado di influenzare la performance, ma piuttosto nel ricercare le spiegazioni alla base delle ragioni che hanno condotto alle variazioni della performance, indagando le azioni messe in campo da tutti gli operatori dei diversi livelli. La possibilità, da parte degli operatori di policy, di influenzare gli effetti del processo, fece però sorgere dei dubbi riguardanti il rispetto del processo democratico all'interno dei processi di policy, tanto da mettere in dubbio la loro autenticità durante il processo di implementazione. Successivamente Martini e Sisti (2009) affermarono che la fase di implementazione non può mai essere totalmente indirizzata e controllata dall'alto, perché la realtà sfugge ad ogni tentativo di imbrigliamento. Alla luce di quanto descritto, pare evidente che l'analisi di implementazione non è un'attività semplice da svolgere, ma allo stesso tempo è un'attività necessaria per comprendere dove si è giunti e dove si vuole andare nell'applicazione di una politica pubblica. Nel caso in oggetto, si può dunque evidenziare che il

10. Anche le singole imprese possono autocertificare il proprio grado di innovazione, attraverso un modulo online, si confronti in tal caso il sito della Regione Piemonte <http://pminnovative.registroimprese.it>.

livello raggiunto nella prima fase di implementazione potrebbe rappresentare l'inizio di un percorso di miglioramento a medio termine anche se sono individuabili dei settori di attività nei quali il sistema dei poli piemontese ha mostrato delle carenze. Tra gli aspetti positivi si annoverano l'agevolazione delle PMI, le quali si trovano a rivestire ruoli che mai avrebbero pensato di poter ricoprire viste le loro dimensioni, gli investimenti in R&S e l'apertura di nuovi mercati come quello della ricerca attraverso la collaborazione tra imprese e mondo della ricerca. Tra le distorsioni si annoverano invece il coinvolgimento dei partecipanti/associati; la formazione del personale del soggetto gestore; l'integrazione nel sistema regionale e nazionale dell'innovazione; la prospettiva finanziaria; il sistema di controllo finanziario; l'immagine pubblica del polo. Nello specifico, il problema definibile burocratico- finanziario, ovvero quello che riguarda lo stanziamento dei finanziamenti che molto spesso vengono concessi alle imprese seguendo tempi troppo lunghi e macchinose procedure burocratiche, con la nuova programmazione dovrebbe consistere in una diminuzione dei tempi di attesa per l'ottenimento dei finanziamenti, rendendoli adeguati ai tempi di realizzazione dei progetti; lo snellimento delle procedure burocratiche, attraverso l'introduzione di regole di rendicontazione più sostenibili per le imprese non obbligandole a produrre una serie smisurata di documentazioni e permettendo il reindirizzo dei finanziamenti ricevuti nel corso della gestione del progetto, nel caso in cui si verificano delle situazioni che portano ad un cambiamento nella gestione delle spese, ovvero ad una diminuzione delle stesse per un dato settore e un incremento in un altro. Tale elemento dovrebbe passare più generalmente per una riorganizzazione amministrativa del sistema, di una gestione degli aiuti finanziari pubblici e conseguente riorganizzazione dell'amministrazione in tale ambito, nonché coerenza tra linee politiche e atti amministrativi concreti, attraverso l'attribuzione di risorse adeguate; una chiara distinzione delle responsabilità amministrative e tecniche; la dotazione di strumenti adeguati per la creazione di reti informatiche; l'adozione di metodologie di lavoro codificate; la chiara mappatura dei servizi erogati e dei suoi beneficiari; l'applicazione sistematica del processo di valutazione. Vi è dunque bisogno di una regione che sappia utilizzare i fondi e il personale, che valorizzi le competenze, riorganizzi i servizi e accresca la qualità delle prestazioni, che indichi i fabbisogni e le responsabilità, ridefinisca le funzioni e l'organizzazione della macchina pubblica. Il disegno di riordino della pubblica amministrazione rappresenta un'occasione di crescita se si affronta con un'attenta lettura del territorio in modo da individuarne i principali servizi richiesti sulla base della sua configurazione economica, sociale e produttiva. Vanno individuati inoltre, gli ambiti ottimali di allocazione delle funzioni e di aggregazione delle imprese per garantire la sostenibilità finanziaria e la funzionalità delle politiche. In altre parole si tratta di progettare una regione efficiente e vicina alle esigenze dell'impresa. È un'operazione complessa quella di individuare i servizi richiesti in base al territorio, ridisegnare la rete dei servizi, individuare gli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni, applicare costi standard e centrali unificati di acquisti, definire i fabbisogni di competenze e le professionalità necessari garantendo flessibilità organizzativa, tenuta dell'occupazione, formazione e qualificazione del personale. È inoltre necessaria anche una campagna informativa maggiore circa l'attività dei poli

attraverso una serie di incontri alla quale dovrebbero prendere parte contemporaneamente tutti gli attori ai quali tale politica pubblica è riferita, per arrivare alla sua implementazione con un grado di consapevolezza e un senso di responsabilità maggiori. Tale provvedimento potrebbe essere denominato di alfabetizzazione e dovrebbe proseguire per tutto il periodo che va dalla formazione sino alla realizzazione dei progetti e anche oltre, in modo da evitare l'emarginazione di alcune imprese durante i processi innovativi o una volta terminati i progetti. Seguendo tale direzione si dovrebbero anche creare delle opportunità di inclusione maggiore nei riguardi di imprese che si discostano dal proprio ambito ma che appartengano alla stessa filiera, uscendo così dalla chiusura a vocazione provinciale che essi hanno assunto in questo periodo, in modo da porre le basi per una futura internazionalizzazione degli stessi. Per evitare o almeno limitare, esperienze di insuccesso è importante anche che gli attori siano leali e trasparenti nel momento in cui decidono di aggregarsi ai poli. In ultima istanza sarebbe opportuno anche incrementare il numero dei ricercatori, per cercare di raggiungere i livelli standard europei e aumentare i posti di lavoro all'interno, soprattutto quelli riservati ai giovani attraverso l'utilizzo di contratti di apprendistato. La caratteristica del contratto di apprendistato è che il giovane così assunto avrà la possibilità di accesso ad una formazione universitaria, dopo la quale potrà rientrare in azienda diventando ricercatore e specializzandosi nel campo della ricerca. Occorre dunque verificare i flussi di spesa nelle singole imprese, per programmare risparmi ed elaborare un piano coerente sull'utilizzo del personale e per la salvaguardia dei livelli occupazionali soprattutto circa i tassi di lavoro giovanile.

Riferimenti Bibliografici

- Antonelli, C e Petrucco P. P. (2004). *Il sentiero dell'innovazione*, Edizione Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Audretsch, D. B. e Feldman M. P. (1996). R&D spillovers and the geography of innovation and production, *American Economic Review*, n°86 (4).
- Barthet M- F. e Thoin, M. (2009). *Les pôles de compétitivité*, la Documentation française, Parigi.
- Beltrametti, Monica; L. Boaretto, A. Di Pietro, Floor System Company; Goldstein, A. e S. Scarpetta (2012). *L'innovazione come chiave per rendere l'Italia più competitiva*, Aspen Institute Italia, marzo 2012.
- Dardanello, Ferruccio (2012). Osservatorio Nazionale Distretti Italiani, IV Rapporto.
- Denicolai, S. (2010). *Economia e management dell'innovazione continua*, Edizione Franco Angeli, Milano.
- Etzkowitz, H. e Leydesdorff, L. (2000). The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of University- industry- government relations, in *Research Policy*, n°29.
- Fagerberg Jan, Mowery David C., Nelson Richard R., Oxford University Press 2011.
- Ferrero, V., Lanzeretti, R. Ressico, G. (2002). *Sistema innovativo e parchi scientifici e tecnologici*, Strumenti Ires n°8, Torino.
- Froehlicher, T. e F. Barès (2014). *Pôles de compétitivité est clusters, vers des écosystèmes de croissance?*, *Entreprendre et innover*, n°23.
- Martini, A. e Sisti M. (2009). *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna.
- Mowery, David C. e Sampat, Bhaven N. (2011). Universities in national innovation systems, in *The Oxford Handbook of Innovation*.
- Porter, (1999). *The New Challenge to America's Prosperity: Findings from the Innovation Index*, Harvard Business School, Professor Scott Stern, MIT Sloan School & NBER, Council on Competitiveness, Washington, D.C.
- Quatraro, F. (2013), *Rapporto di valutazione tematica sui poli di innovazione*, a cura di RTI, Cles Srl- PwC Advisory Spa- DTM Srl- Poliedra Spa.
- Romer, (1990). Endogenous Technological Change, *Journal of Political Economy* 98.
- Rousseau, L. (2008). *Les Pôles de compétitivité*, in *Innovation et Compétitivité des Régions*, rapport di Madiès T. e Jean- Claude Prager.
- Schumpeter, J. (1934). *The Theory of Economic Development*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Solow, Robert M. (1956). A contribution of the Theory of Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*.
- Winter, S. C. (2012). *Implementation Perspective: Status and Reconsideration*, in *Handbook of Public Administration*, a cura di B. Guy Peters e Jon Pierre, SAGE, Londra.

Call for papers Special Focus

Governo della spesa pubblica: modelli interpretativi e strumenti di management.

RIPM Volume 2 | Numero 2 | Luglio 2019

Deadline per l'invio dal 15 giugno al 30 giugno 2019

Overview Special Focus

Lo Special Focus *Governo della spesa pubblica: modelli interpretativi e strumenti di management* è l'approfondimento tematico di RIPM per il secondo numero del 2019. Il focus tematico ha uno spazio fondamentale nella rivista perché volto a determinare l'ambito di attenzione privilegiato su un tema che viene considerato attuale, atto a promuovere riflessione e capace di creare dibattito fra gli studiosi, il management pubblico e privato e l'ambiente interno ed esterno alle istituzioni pubbliche.

La sezione Special Focus di RIPM intende confermare uno dei principi fondanti la rivista: creare un'arena di riflessione per indirizzare, su un ambito specifico, di volta in volta intercettato, l'attività più innovativa di ricerca e di rappresentazione paradigmatica con approccio multidisciplinare.

Obiettivi Special Focus

Lo Special Focus, *Governo della spesa pubblica: modelli interpretativi e strumenti di management*, conferma l'attenzione di RIPM, e del team editoriale, nel perseguire l'obiettivo fondamentale del disegno della rivista: affrontare tematiche attuali per le istituzioni pubbliche con approccio multidisciplinare e con sguardo critico e propositivo.

In quanto caratteristica specifica della Rivista Italiana di Public Management, fondante la sua missione istituzionale, anche il tema proposto per lo Special Focus del prossimo numero di RIPM, è portatore di potenziali ambiti di convergenza di un'ampia varietà di approcci scientifici di ricerca e di analisi, fra gli altri, di tipo: economico, giuridico, politico, sociologico e antropologico.

Come accaduto fin dal primo Call for papers di RIPM, si auspicano sia ambiti di riflessione di carattere ampio e sistemico sia ambiti più particolari di analisi dei fenomeni osservati o dei paradigmi proposti, anche con studio di casi innovativi e con confronto internazionale.

Il governo della spesa pubblica è un tema di particolare criticità, nella gran parte dei paesi e non solo in Italia. Dove, tuttavia, negli ultimi anni ha assunto un rilievo specifico sia per il susseguirsi di decisioni politiche circa le aree di revisione della spesa, sia per le implicazioni economiche e sociali sottese alle decisioni di politica pubblica. Sul tema dello Special Focus, dunque, si intende promuovere un dibattito fattivo in cui il cuore degli interventi potrà svilupparsi a partire dalla natura dell'azione di governo e di revisione della spesa.

In Gran Bretagna, per esempio, dal 1998, a intervalli che vanno dai due ai quattro anni, si è pianificato un processo di revisione della spesa chiamato Spending Review, SR, o Comprehensive Spending Review, che ha evidenziato un elemento, in realtà, strutturale: la questione circa la natura politica dell'attività di revisione della spesa. Dal processo si dipana, difatti, un insieme di azioni istituzionalmente necessarie per trovare opzioni di risparmio che permettano ai decisori politici di definire lo spazio per nuove spese considerate necessarie o per tagliare la spesa aggregata.

Molti governi hanno istituzionalizzato il processo di revisione della spesa come fase integrante della preparazione del budget. Così come, in molti paesi, si riflette sui profili organizzativi e gestionali che si determinano sia per definire i processi di revisione della spesa, che per dare luogo al governo della

spesa nel suo complesso tanto a livello centrale che a livello locale.

Come è disegnata nei differenti paesi la rete interistituzionale che supporta l'azione di governo per la revisione della spesa e come si delinea la relazione fra governo centrale e governi locali, in specie quelli ad alto tasso di autonomia?

In alcuni paesi, fra i quali, appunto, la Gran Bretagna, la revisione della spesa è un processo eminentemente politico, non così negli Stati Uniti: cosa accade in Italia? Come si determina formalmente una cabina di regia e quale mandato politico, economico e strategico essa assume ed interpreta?

Quando può essere definito efficace il processo di revisione della spesa? Quali sono i criteri di valorizzazione delle informazioni per il processo di spending review?

Come si costruisce il processo di analisi della spesa? In che modo vengono progettati, settati e implementati gli indicatori di prestazione atti a determinare opzioni di risparmio?

Quale è l'arco temporale congruo per offrire ciclicità al processo? Come si determina l'azione di controllo successiva alla revisione della spesa e come può diventare un trend virtuoso per l'economicità della pubblica amministrazione?

Come si può determinare un processo di valutazione della spesa pubblica dettato dai principi dell'interesse generale della società atto a determinare meccanismi di riesame della spesa? Quale è l'impatto sulla collettività della revisione della spesa? Si possono coinvolgere gli stakeholder per determinare un processo di sostenibilità sociale della SR?

Come si stanno sviluppando, nei diversi paesi che hanno accolto la SR, riflessioni e studi su progettazione, selezione e conduzione delle valutazioni del governo della spesa pubblica?

Queste domande, non esaustive nella sollecitazione delle contribuzioni per lo Special Focus, ci consentono di affermare che la sfida, per RIPM, è sempre quella di indirizzare gli studiosi ad esplorare un territorio di analisi che consenta di generare, innanzitutto, una varietà di punti di vista innovativi sia sotto il profilo dell'analisi dei fenomeni che sotto il profilo dello sviluppo delle teorie.

Come inviare un paper

Gli autori che intendono aderire alla Call -Special Focus - dovranno inviare il paper citando il codice (RIPM – Vol.2 – N.2| Luglio 2019 Special Focus) secondo le norme redazionali, all'indirizzo email: editors@rivistaitalianadipublicmanagement.it.

La deadline per l'invio va dal **15 giugno al 30 giugno 2019**.

Il format del paper deve essere di 10000 parole, incluse tavole e figure, esclusa la bibliografia, utilizzando l'apposito template.

Per le norme redazionali, consultare la sezione:

www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/norme-redazionali/.

**Si preannuncia che il tema dello Special Focus prossimo,
RIPM – Volume 3 – Numero 1 | Gennaio 2020,
avrà come intestazione:**

**I manager pubblici fra amministrazione e governo delle decisioni:
spoils system, organizzazione, processi e società civile**

La Rivista Italiana di Public Management - Studi e Proposte per Innovare la Pubblica Amministrazione nasce con l'intento di diffondere nelle pubbliche amministrazioni una cultura manageriale, orientata al risultato e alla valutazione e che aiuti i processi di riforme amministrative avviate negli ultimi anni nel nostro paese. Un periodico che pensi in modo europeo e globale, che guardi alle buone pratiche in Italia e all'estero, collegando accademia e amministrazioni pubbliche. Una rivista scientifica e con un approccio pratico, che sappia, partendo da casi concreti, affrontare le problematiche delle amministrazioni pubbliche nell'attuale fase storica, in un contesto di profondo cambiamento sociale, culturale e tecnologico.

L'ambizione è vedere impegnati giuristi, economisti, esperti di gestione aziendale, ingegneri, storici, sociologi, psicologi, antropologi, scienziati politici ed esperti di altre discipline, affrontando le problematiche con un approccio multidisciplinare. Le amministrazioni pubbliche negli stati moderni svolgono un ruolo importantissimo, sono strutture organizzative tra le più complesse. Costruire uno strumento scientifico per la creazione e la diffusione di una moderna cultura gestionale è impresa non semplice. Un obiettivo a cui tendere, nell'interesse pubblico.

Rivista Italiana di

Public

Management

STUDI E PROPOSTE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE