

# **GOVERNI, *GOVERNANCE*, GOVERNAMENTALITA'**

**Gloria Regonini**

**gennaio 2021**

## Le raccomandazioni per la *good governance*

Le comparazioni riportate nel file *'Italia, abbiamo un problema'* ci permettono di valutare la qualità delle *performance* delle istituzioni italiane, e in particolare dell'esecutivo e dell'amministrazione pubblica, rispetto a quella dei paesi con i quali ci confrontiamo più spesso. Il quadro, come abbiamo visto, non è confortante.

Ma da quelle comparazioni escono spesso anche precise indicazioni sulla direzione che dovrebbero prendere le istituzioni italiane per ridurre il gap.

Nelle organizzazioni internazionali, queste raccomandazioni sono spesso comprese entro il concetto generale di *'good governance'*, definita come l'insieme di "**legitimate, accountable, and effective ways of obtaining and using public power and resources in the pursuit of widely accepted social goals**" (Johnston 2002, p. 1-2)

Secondo Rose-Ackerman, la *good governance* comprende "*all kinds of institutional structures that promote both good substantive outcomes and public legitimacy*" (2016, p. 1)

Così, ad esempio, per la *World Bank* essenziali per la *good governance* sono caratteristiche quali

- *Voice and Accountability*
- *Political Stability and Absence of Violence/terrorism*
- *Government Effectiveness*
- *Regulatory Quality*
- *Rule of law*
- *Control of Corruption* (V. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>)

## Differenza tra governo e governance

Per orientarci nell'analisi delle scarse *performance* dell'amministrazione italiana, conviene dunque partire da una prima distinzione: quella tra **governo** e **governance**.

### Governo

- matrice greco-latina del termine (*gubernator*, timoniere)
- dal XVIII secolo, con le teorie basate sulla separazione dei poteri, il governo si identifica con **l'esecutivo** e con il suo apparato servente.

All'interno di questo *frame*, i problemi affrontati dalla ricerca empirica sono quelli che hanno caratterizzato lo studio dell'amministrazione nella scienza politica del XX secolo:

- qual è il rapporto tra **politica e amministrazione**, e quale dovrebbe essere per avere istituzioni più efficienti e più *accountable*?

-*spoil system*, potere di nomina, guida della macchina, diritti del 'principal'

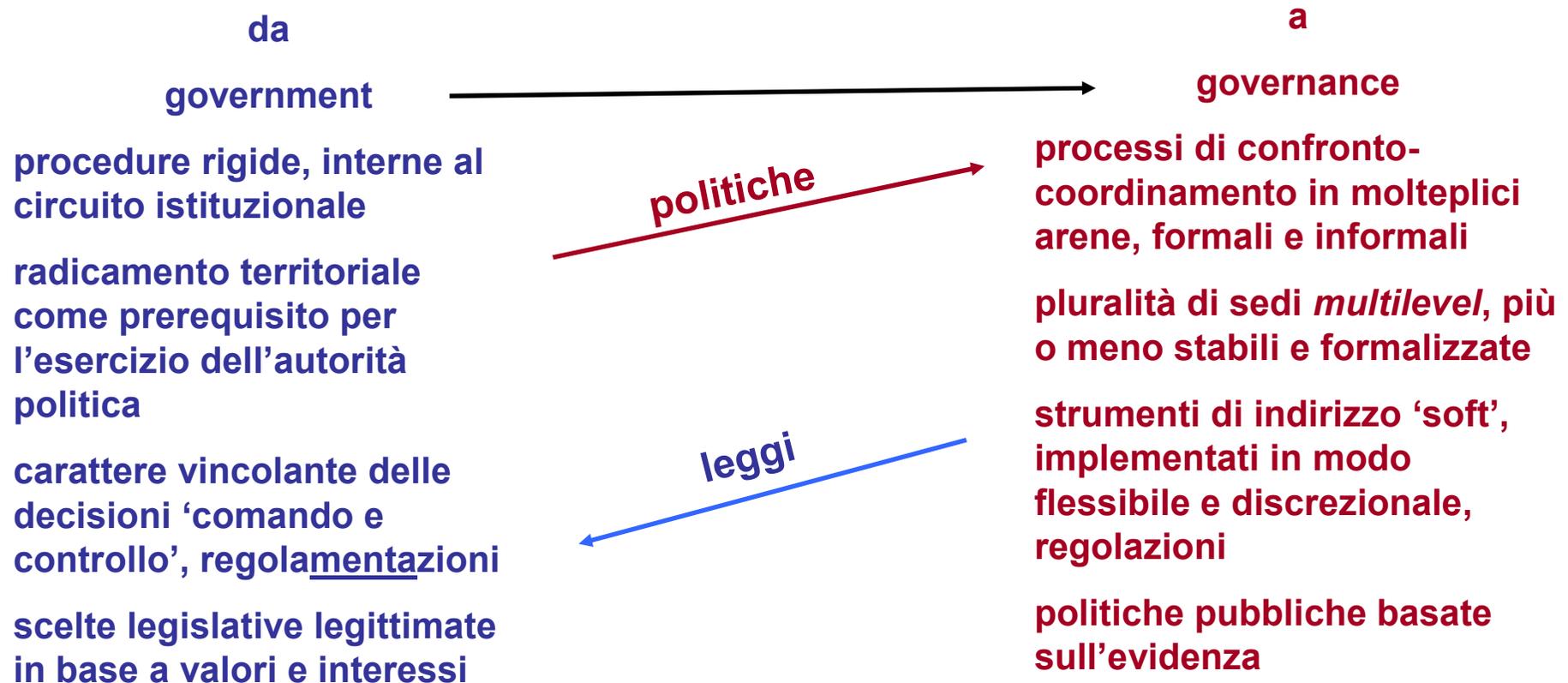
oppure

-principio della promozione per meriti professionali, autonomia delle competenze, *accountability* verso tutti i cittadini elettori

- quali tutele giuridiche e quali responsabilità vanno riservate ai dipendenti pubblici? quali devono essere le sedi di giudizio sul loro operato?
- qual è lo spazio per la contrattazione sindacale e come devono essere garantiti i servizi pubblici essenziali?
- come si può aumentare la trasparenza e l'imparzialità della burocrazia?
- soprattutto, come si può aumentare l'efficienza dell'amministrazione e contenere i suoi costi?

# 1. Prime definizioni → Le politiche come collegamenti → Studio delle politiche, management, governance

Negli ultimi anni del secolo scorso, cambia profondamente il modo con cui gli studiosi analizzano il funzionamento delle istituzioni pubbliche. Questo cambiamento è spesso definito come il passaggio “*from government* (nel significato inglese) *to governance*” :



## Differenza tra governo e governance

### **Governance**

Sulla base di questo concetto, esce ridefinito il quadro della ricerca sul funzionamento delle istituzioni pubbliche.

Nuovi temi per la ricerca empirica:

- lo sviluppo della *multilevel governance*
- il ruolo delle organizzazioni degli *interessi transnazionali*
- la nascita di *tecnocrazie* sovranazionali
- l'incisività di eterogenee *advocacy coalition* in grado di condizionare le istituzioni elettive...

Nuovi dilemmi per la riflessione normativa

- tensioni tra le teorie classiche della democrazia, basate sulla rappresentanza ancorata ai *territori*, e le scelte adottate in *sedi transnazionali non elettive*
- il ruolo delle tecnocrazie sganciate dalla responsabilità verso gli elettori
- sfiducia degli elettori e *neoliberal governance*

Nuovi orientamenti per le scelte operative

- criteri per la *good governance*: *accountability, transparency, participation, and inclusion..*
- *efficienza, efficacia, equità delle politiche pubbliche..*

## Differenza tra governo e *governance* > nuovi indicatori

Le comparazioni sulla **good governance** sono interessanti non solo perché ribadiscono il ritardo italiano, ma anche perché portano alla luce variabili che sono poco considerate nelle diagnosi che circolano a livello nazionale a proposito dell'inefficienza dei governi.

Nella *slide* seguente, sono condensate le valutazioni compiute dal *Bertelsmann Stiftung* rispetto a indicatori quali:

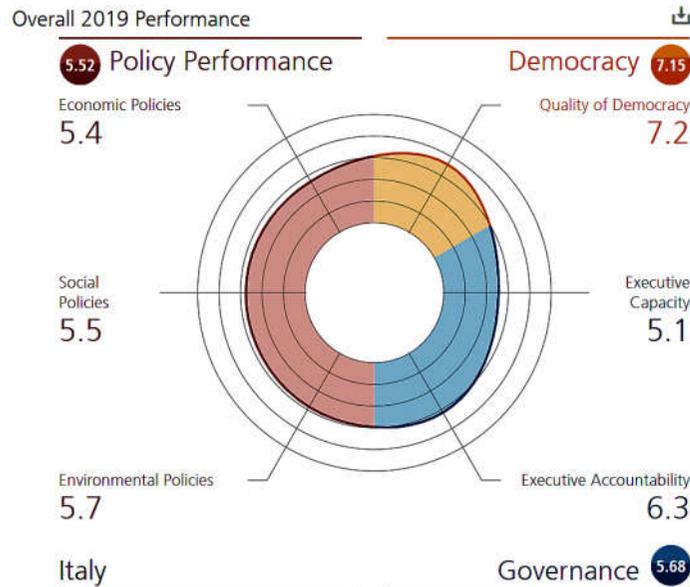
- capacità strategica (*Strategic Capacity*)
- implementazione (*Implementation*)
- strumenti di intervento basati sull'evidenza (*Evidence-based Instruments*)
- consultazioni sociali (*Societal Consultation*)
- comunicazione delle politiche intraprese (*Policy Communication*)...

Fonte: *SGI Sustainable Governance Indicators*, Bertelsmann Stiftung 2019, <https://www.sgi-network.org/2019/>

## Differenza tra governo e governance > nuovi indicatori

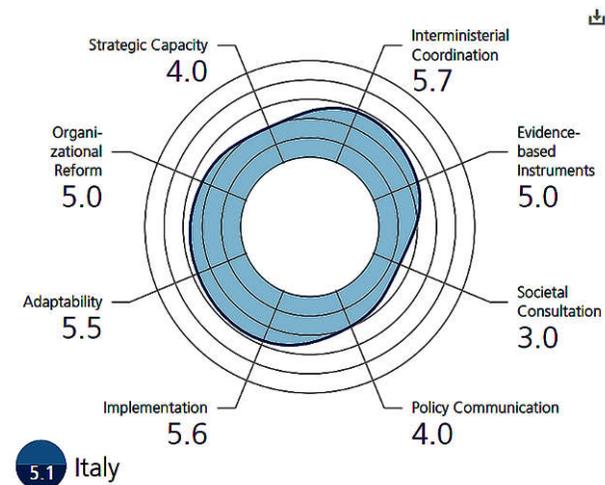
Rispetto a questi indicatori, dal confronto con i paesi con le più elevate prestazioni (es. Svezia), l'inadeguatezza della *governance* italiana assume contorni più precisi.

Italia

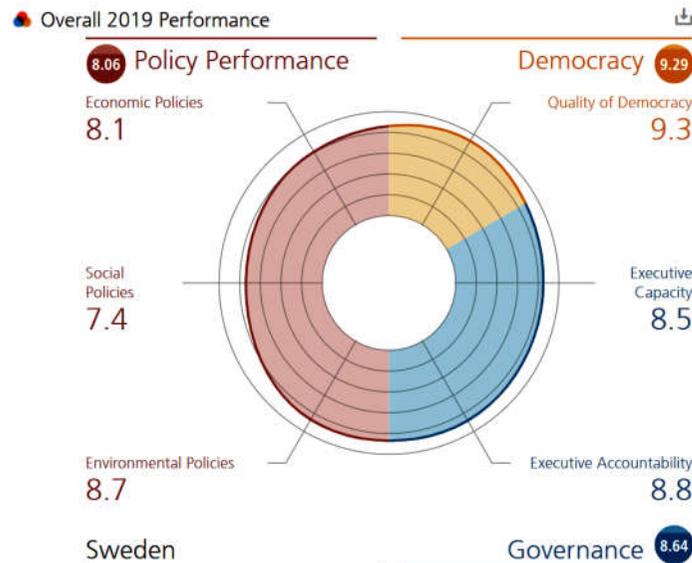


Executive Capacity #31 ↗

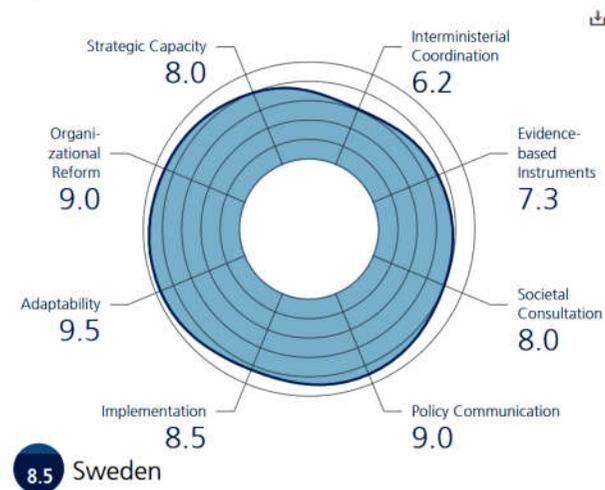
Does the government have strong steering capabilities?



Svezia



Does the government have strong steering capabilities?



## Differenza tra governo e *governance* > nuovi indicatori > l'assenza di *policy analytical capacity*

La slide precedente evidenzia la scarsissima utilizzazione, in Italia, di strumenti di governo quali

- capacità strategica (*Strategic Capacity*)
- attenzione all'implementazione (*Implementation*)
- strumenti di intervento basati sull'evidenza (*Evidence-based Instruments*)
- consultazioni sociali (*Societal Consultation*)
- comunicazione delle politiche intraprese (*Policy Communication*)...

Queste risorse hanno tutte in qualche modo a che fare con quella che viene chiamata la *policy analytical capacity* (Howlett, 2009), cioè la capacità di impostare l'intervento pubblico adottando l'approccio della *policy analysis*.

L'ampio disinteresse per l'utilizzazione di questi strumenti in Italia ricorre in modo così sistematico nei più diversi settori dell'intervento pubblico, da indurre a pensare che, alla radice, non ci sia solo un ritardo tecnico, ma una vera e propria impostazione dell'idea di governo della cosa pubblica, radicalmente alternativa a quella che accomuna le democrazie che performano meglio (Regonini, 2017).

Per dare conto di questa visione radicalmente alternativa dell'idea di governo della cosa pubblica, torna utile introdurre, dopo '*government*' e '*governance*', un nuovo concetto, quello di '*governmentality*', governamentalità.

## **Governo, governance, governamentalità**

«**Governamentalità**» (*gouvernementalité*) è il termine coniato da Foucault (1977-1978) in un enorme lavoro di ricostruzione delle trasformazioni che - tra la seconda metà del 1500 e l'inizio del 1800 - posero le basi per l'esercizio di quel particolare tipo di potere che da allora contraddistinguerà il modo di governare nei moderni stati europei.

Al centro sta la tesi secondo la quale gli **strumenti concettuali usati per impostare e valutare l'azione dei governi**

- **cambiano** grandemente se ci si sposta nel tempo e nello spazio
- **definiscono le visioni** perseguite da chi ha posizioni di potere
- **configurano le 'cassette degli attrezzi'** da usare per cambiare lo status quo

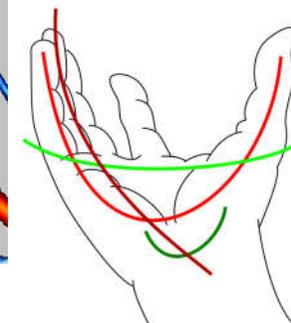
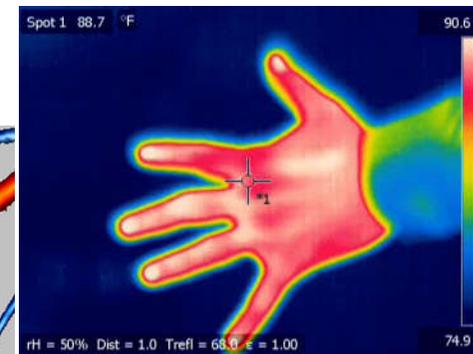
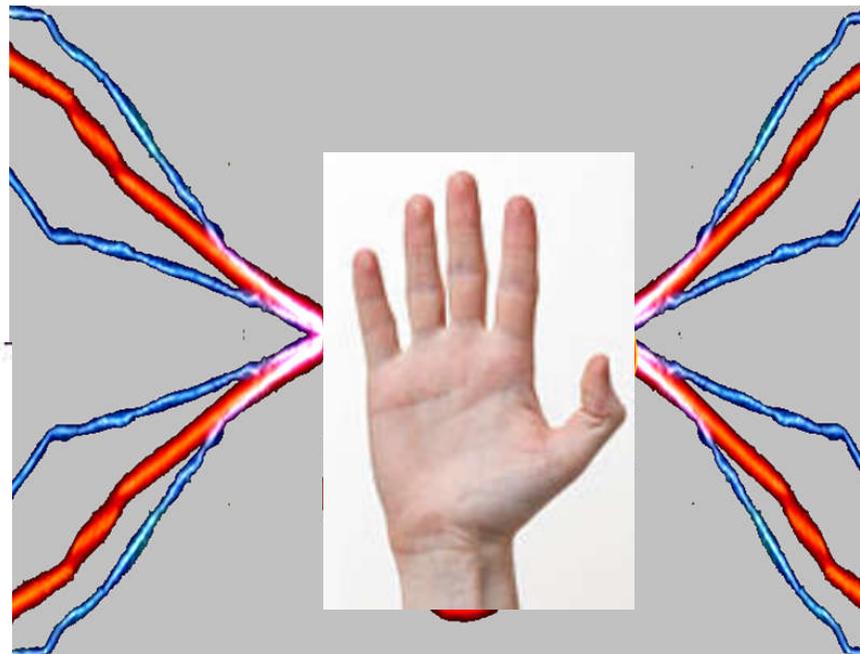
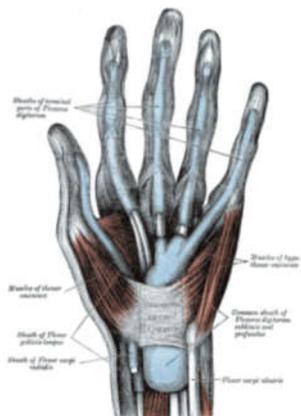
Questa compenetrazione tra **saperi e poteri dei governi** ha avuto un ruolo fondamentale nel consolidamento dell'idea occidentale di stato e nel suo prevalere su altri tipi di potere basati sulla discendenza divina o dinastica, la mera sovranità, il dominio di fatto, l'imposizione della disciplina.

Il termine «competenze», che ricorre spesso in queste pagine, riflette l'ambiguità in cui si confondono l'acquisizione di speciali conoscenze e l'affermazione di una esclusiva giurisdizione: in altre parole, sapere e potere.

Le slide che seguono sono un tentativo di spiegare le diverse configurazioni dei saperi utilizzati per definire **che cosa fanno le istituzioni pubbliche e come devono farlo**.

## Le diverse prospettive disciplinari che compongono la governamentalità contemporanea

I **frame disciplinari** utilizzati per analizzare e curare un fenomeno complesso sono molteplici e evolvono in continuazione. Una mano è una mano. Ma **i metodi di diagnosi e di intervento** nel caso di dolori sono cambiati moltissimo nel tempo. E ancora oggi non tutti gli ospedali dispongono degli strumenti per le analisi più sofisticate



## Le diverse prospettive disciplinari che compongono la governamentalità contemporanea

Quattro discipline, quattro tipi di competenze hanno uno status particolarmente rilevante nella costruzione, nella trasformazione e nella manutenzione dei regimi democratici. A loro si ricorre per **definire e studiare** quello che i governi fanno:

<i>prospettive</i>	Alla base stanno	<i>competenze</i>	<i>criteri</i>
1. le <b>norme</b>	I diritti e i doveri	giuristi	la qualità delle norme e la loro puntuale applicazione
2. la <b>finanza pubblica</b>	Il denaro pubblico: da dove viene e dove va	'ragionieri', scienziati delle finanze	la correttezza e sostenibilità dei conti
3. il <b>management</b>	Le organizzazioni pubbliche	esperti di management (come disciplina)	la performance delle amministrazioni pubbliche
4. le <b>politiche pubbliche</b>	I problemi pubblici	analisti e valutatori di politiche	i risultati, l'effettiva attenuazione di un problema di rilevanza pubblica

## Quattro discipline > 1. La prospettiva giuridica

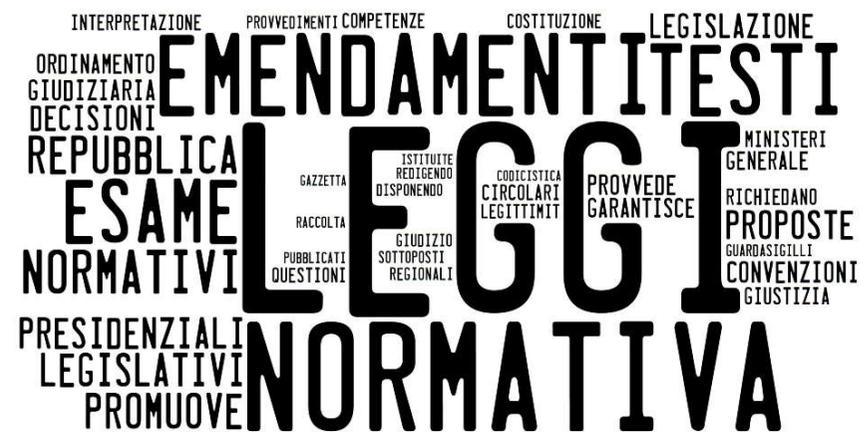
La **prima**, fondamentale competenza per impostare l'intervento pubblico riguarda la capacità di scrivere le **leggi** e di verificare la loro effettiva attuazione.

Del resto, la prima qualificazione attribuita allo stato post-assolutista è '**stato di diritto**', stato tenuto al rispetto del principio di legalità.

E sullo specifico ruolo nell'approvazione, nell'attuazione e nel controllo delle leggi si fondano i rapporti tra le istituzioni legislative, esecutive e giudiziarie.

Sulle competenze del diritto pubblico, costituzionale, amministrativo si fonda il sistema della tutela giudiziaria dei cittadini rispetto agli abusi dello stato.

**C'è un problema? facciamo una legge**



[http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_11\\_4.wp](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_11_4.wp)

## Quattro discipline > 2. La prospettiva finanziaria

La seconda prospettiva è incentrata sulla finanza pubblica e sul patto fiscale al cuore delle relazioni tra potere politico e cittadini nelle istituzioni contemporanee.

La separazione del Tesoro dello Stato dalle casse del sovrano e l'imposizione di vincoli al suo potere di tassare e di spendere sono stati un obiettivo fondamentale delle rivoluzioni democratiche, da quella inglese, a quella francese e americana.

Analizzato da questa prospettiva, l'intervento pubblico ha come obiettivo centrale una più efficiente e equa acquisizione delle entrate, una spesa più oculata, più contenuta e più trasparente, con la lotta agli sprechi e alla corruzione. Per raggiungere questi obiettivi, sono rafforzate tecniche quali

- l'*audit* finanziario
- la *spending review*
- i costi standard
- la centralizzazione dell'approvvigionamento di beni e servizi (*public procurement*).

**C'è un problema? troviamo dei fondi**

MILIARDIPREVISIONI  
STABILIT  
CAPITALE  
FINANZE  
INVESTIMENTI  
SPESA  
ENTRATE  
STABILIZZAZIONE  
RESIDUI  
CONTI  
CREDITIZIO  
LQUIDIT  
ESPORTAZIONI  
DOMANDA ECONOMICA  
IMPORTAZIONI  
GOVERNO  
FORNITORI  
CONSUMI  
PRIVATI  
SECONDO  
FONDII  
RISORSE  
FISCALI  
BILANCIO  
CRESCITA  
DEBITI  
ECONOMIA  
SPESA

## Quattro discipline → 3. il management pubblico

La terza prospettiva, quella organizzativa-manageriale (**management**), ha le sue radici in un'altra grande trasformazione istituzionale. Tra la fine dell'Ottocento e il Novecento, in Europa e negli Stati Uniti, con la crescita del *welfare state* e la realizzazione di grandi opere pubbliche, prendono corpo imponenti apparati amministrativi basati sulla specializzazione, l'imparzialità, l'avanzamento per merito. Da allora, l'organizzazione razionale di queste strutture e la gestione efficiente delle loro risorse, soprattutto di quelle umane, costituiscono le principali misure del buon governo.

Le tecniche collegate a questa impostazione si ispirano agli strumenti di gestione aziendale, che tuttavia richiedono un profondo adattamento per applicare con successo a contesti non di mercato le innovazioni che riguardano le modalità di reclutamento, le clausole contrattuali, le carriere, la valutazione delle performance e gli incentivi per il loro miglioramento..

**C'è un problema? facciamo un'agenzia,  
uno sportello, un ufficio**



## Quattro discipline → 4. l'analisi delle politiche pubbliche

A partire dagli anni '30 negli Stati Uniti, e dagli anni '70 in Gran Bretagna, e poi nel resto dell'Europa, emerge la tendenza a definire l'azione pubblica prendendo come riferimento il concetto di politica pubblica.

L'intervento pubblico è letto da una prospettiva speciale:

- non (solo) come produzione di leggi
- non (solo) come investimento di denaro pubblico
- non (solo) come organizzazione di apparati amministrativi,

ma come il tentativo di trovare una **soluzione (o un sollievo) a problemi pubblici**.

Nasce così una **quarta** prospettiva analitica, quella delle **politiche pubbliche** (*public policy*), che in larga parte consiste l'applicazione della logica del *problem solving* alle decisioni pubbliche.

**C'è un problema? facciamo una politica pubblica**



## Quattro discipline → 4. l'analisi delle politiche pubbliche

Fino alla seconda metà del 1700 il termine inglese 'policy' (o 'police'), quello tedesco 'polizei' e quello francese 'police' avevano in comune il riferimento all'attività dei governi **come servizio alla politeia, come perseguimento del benessere e della felicità dei governati.**

Con questo significato sono utilizzati da Friedrich Hegel e da Adam Smith.

Nel corso del 1800, nei paesi dell'Europa continentale il significato di 'police', 'polizei', 'polizia', 'policía' assunse sempre più chiaramente quello attuale di attività di sorveglianza e repressione dei comportamenti devianti, lasciando **Francia, Germania, Italia e Spagna prive del corrispettivo del termine inglese 'policy'.**

C'è una data simbolo di questa biforcazione: è il **1943.**

- Stati Uniti. Harold Lasswell, in seguito riconosciuto come il padre delle *policy sciences*, mentre presta servizio come *Chief of the Experimental Division for the Study of War Time Communications* alla Biblioteca del Congresso, con Myres McDougal scrive il saggio 'Legal Education and Public Policy: Professional Training in the Public Interest'.
- L'Europa è devastata dal più crudele esperimento di *Polizeistaat* che la storia abbia conosciuto.

## Quattro discipline → 4. l'analisi delle politiche pubbliche

Ma, concretamente, che cosa sono le politiche pubbliche?

L'espressione '**politica pubblica**' è la traduzione italiana dell'inglese '**public policy**'.

Nella definizione di uno dei più importanti studiosi, "L'analisi delle politiche è una disciplina della **scienza sociale applicata** che usa **molteplici metodi** di indagine e di argomentazione per **produrre e trasformare informazioni** di *policy* rilevanti che possano essere utilizzate in contesti politici per **risolvere problemi** di *policy*" (Dunn W. V., *Public Policy Analysis*, 1981: 35)

Nella lingua italiana, '**policy**' è un termine che non ha un preciso e univoco corrispettivo, perché la sua traduzione, 'politica', può generare equivoci, come vedremo tra poco.

Per questo, in contesti di dimensione globale, si preferisce lasciare il termine inglese, dando per scontato che i lettori ne capiscano il significato.

In Italia, molti hanno imparato a conoscere questo termine perché compare quando si naviga online, dove, anche in siti tutti italiani, oggi troviamo spesso questo termine in frasi quali:

"Continuando la navigazione o cliccando ok, si accetta la nostra policy sui cookie"

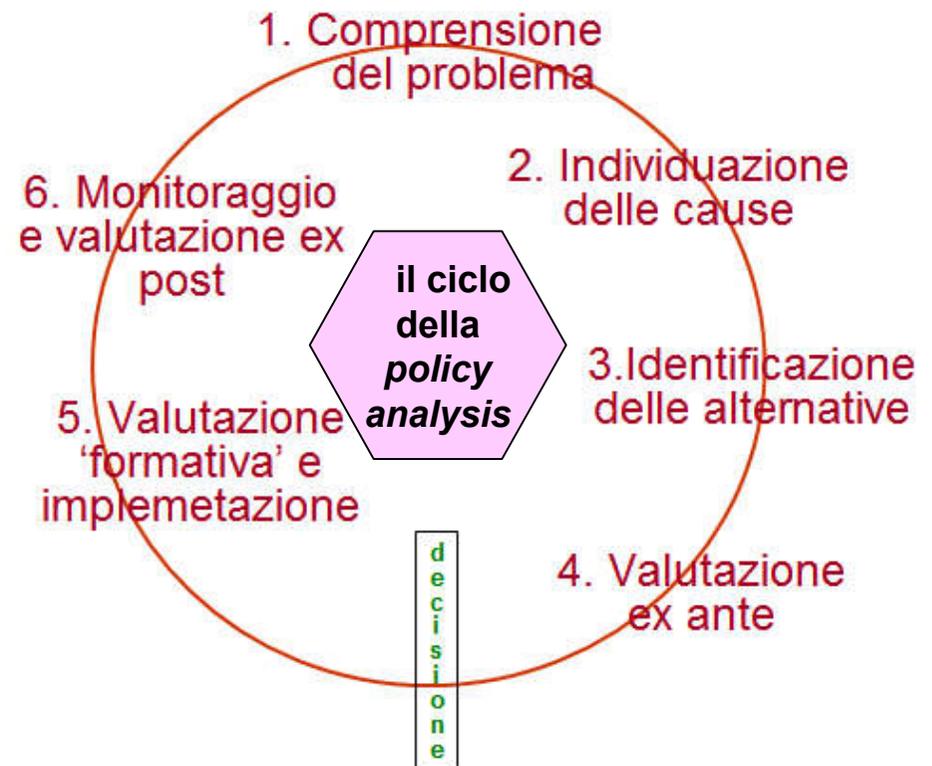
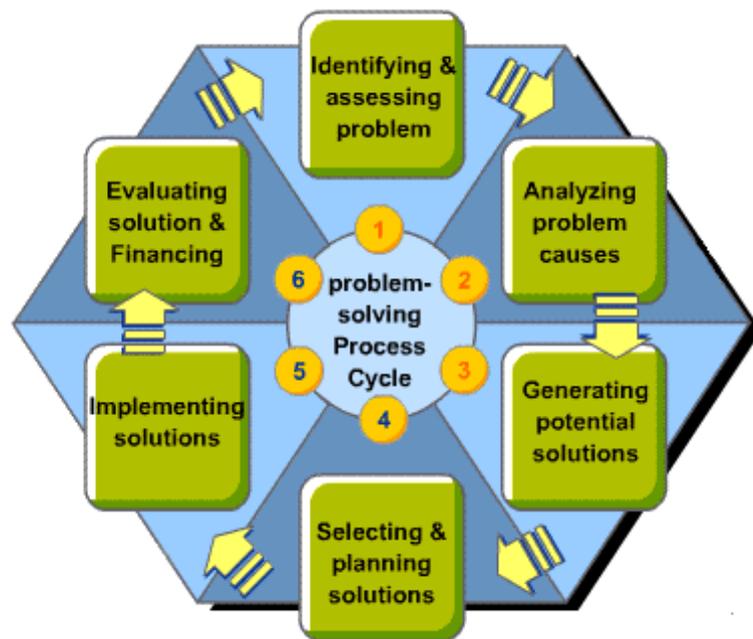
"Vi preghiamo di prendere visione della seguente privacy policy e di controllarla periodicamente"

## Il 'valore aggiunto' dell'analisi delle politiche pubbliche

L'approccio di *policy* comporta una tipica strutturazione dell'analisi:

1. qual è il problema?
2. quali sono le cause?
3. quali soluzioni si possono adottare?
4. quale promette di dare i risultati migliori?
5. quali difficoltà riserva la fase di implementazione?
6. come monitorare e valutare ex post i risultati e l'impatto della politica?

In altre parole, l'approccio di *policy* equivale all'applicazione della logica del **problem solving** a problemi di rilevanza pubblica



## Il 'valore aggiunto' dell'analisi delle politiche pubbliche

### Che cosa distingue una solida impostazione di *policy*

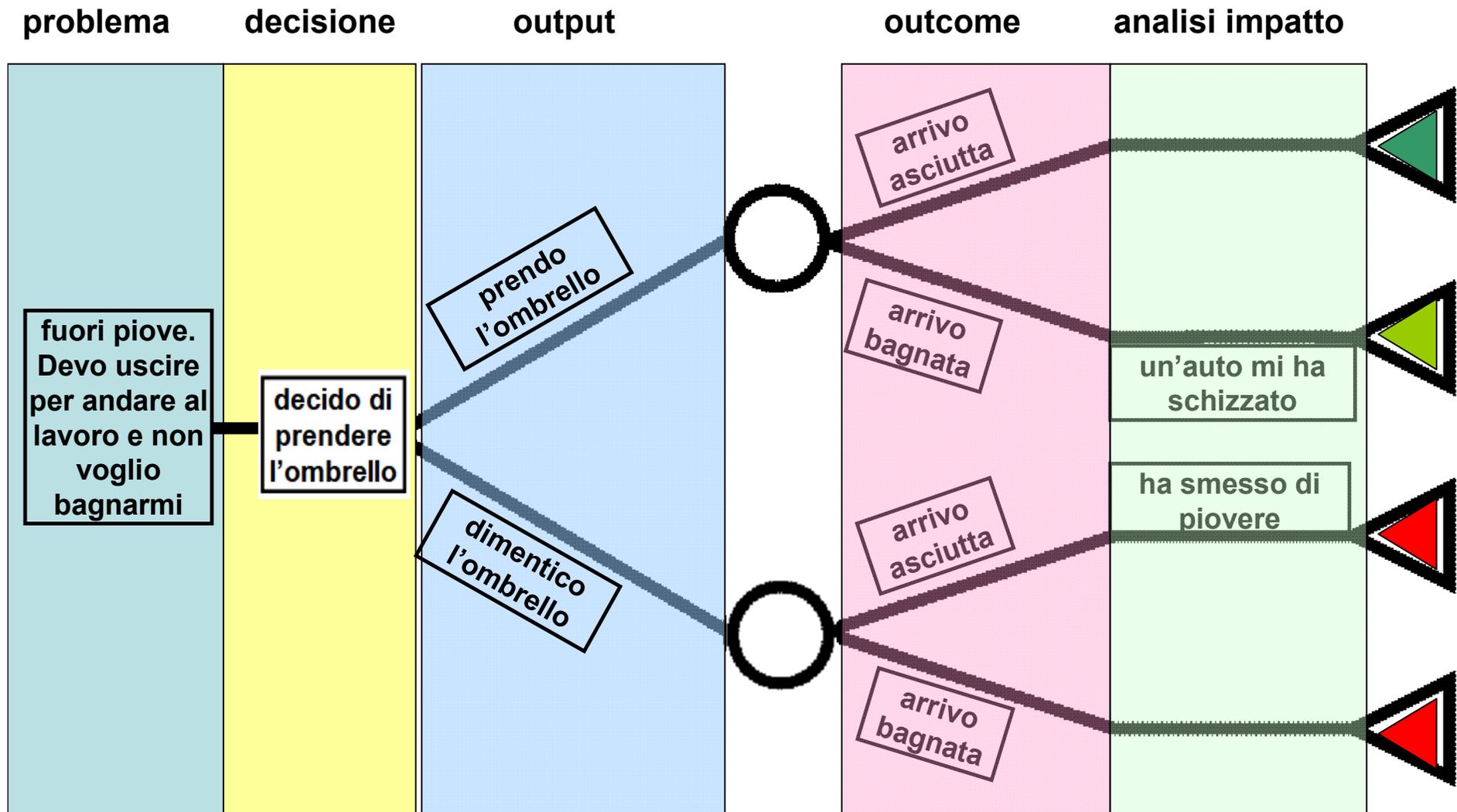
Nella fase che precede le decisioni, una prospettiva 'forte' di *policy* obbliga a **giustificare le scelte in termini verificabili**:

- perché un nuovo intervento? quali sono i problemi da risolvere? quali evidenze li definiscono?
- perché le riforme precedenti non hanno dato i risultati attesi?
- perché le cose dovrebbero cambiare? qual è la teoria, il meccanismo, la logica, che si suppone colleghi i nuovi mezzi (l'intervento) ai fini (le soluzioni)?
- quali risultati sono attesi, dove e quando?
- quali parametri saranno utilizzati per valutare i risultati (OVI: Objective Verifiable Indicator)?

Nella fase che segue la decisione, si ragiona in base al concetto di **implementazione**, che è diverso da quello di attuazione, perché più ampio, più attento ai contesti specifici e alla '**user experience**'.

Nella fase che segue l'implementazione, si valutano non solo quello che è stato fatto, i **prodotti**, ma anche **i risultati** e, quando possibile, l'**impatto** netto

## Il 'valore aggiunto' dell'analisi delle politiche pubbliche



## Il 'valore aggiunto' dell'analisi delle politiche pubbliche

Il valore aggiunto della logica del *problem solving*:

1. questa impostazione incoraggia **domande più libere e spregiudicate** non solo sul modo in cui un servizio è gestito o un investimento è rendicontato, ma anche sul significato più generale degli interventi rispetto al problema che dovrebbero risolvere.
2. la gerarchia formale, così importante per le altre tre discipline, viene sormontata dal **riferimento ai network sociali concreti** : anche i destinatari sono importanti, la *street level bureaucracy* può contare più dei vertici...
3. il network include **attori pubblici e privati, profit e no profit...**
4. **gli implementatori** e **i cittadini**, cioè gli addetti al recapito e gli utilizzatori delle politiche pubbliche, hanno competenze straordinarie circa
  - la natura dei problemi
  - le loro cause
  - le possibili soluzioni
  - il funzionamento dell'implementazione
  - la valutazione dei risultati
5. il successo o l'insuccesso finale di una politica pubblica possono anche dipendere da fattori che non hanno **nulla a che fare con le scelte dei decisori** (l'auto che schizza l'acqua di una pozzanghera, il sole che esce a smentire le previsioni di pioggia..)

## Il 'valore aggiunto' dell'analisi delle politiche pubbliche

Un approccio di *policy* in genere permette una **maggiore flessibilità** nella scelta dei metodi e delle fonti da cui trarre evidenze.

Le leggi, i bilanci, le amministrazioni pubbliche sono 'oggetti' ben precisi, con chiari standard di verifica e con procedure per accertare che cosa è compreso e che cosa è escluso.

Esempio: Regione Lombardia

leggi	la Regione è soggetta a precise leggi e a sua volta può legiferare in settori ben delimitati
bilanci	la Regione ha un bilancio in cui sono elencate tutte le spese e gli introiti secondo precise regole
confini amministrativi	É chiaro quali sono le risorse umane, le risorse logistiche, le risorse informatiche entro il perimetro organizzativo della Regione

Le politiche pubbliche non possono contare sulla stessa precisione dei confini. I risultati di molte politiche pubbliche regionali dipendono dal grado di collaborazione effettivamente dimostrato da altre istituzioni locali o nazionali, dall'impegno di gruppi di interesse, dalle mode e dallo sviluppo della tecnologia...

## Il 'valore aggiunto' dell'analisi delle politiche pubbliche

Esempio: la soluzione del problema della sicurezza delle nostre infrastrutture potrebbe venire dalla ricerca scientifica compiuta in un altro paese, con lo sviluppo di sistemi di *predictive maintenance*. Chi si occupa di questa politica pubblica non può ignorare queste innovazioni.

**INGEGNERI.info** /Innovazione e Tecnologia

Cerca sul sito



Home Sezioni Speciali Normativa Strumenti Blocchi Cad Oggetti BIM Forum

# Monitoraggio ponti, dal Mit di Boston una soluzione tra big data e smartphone

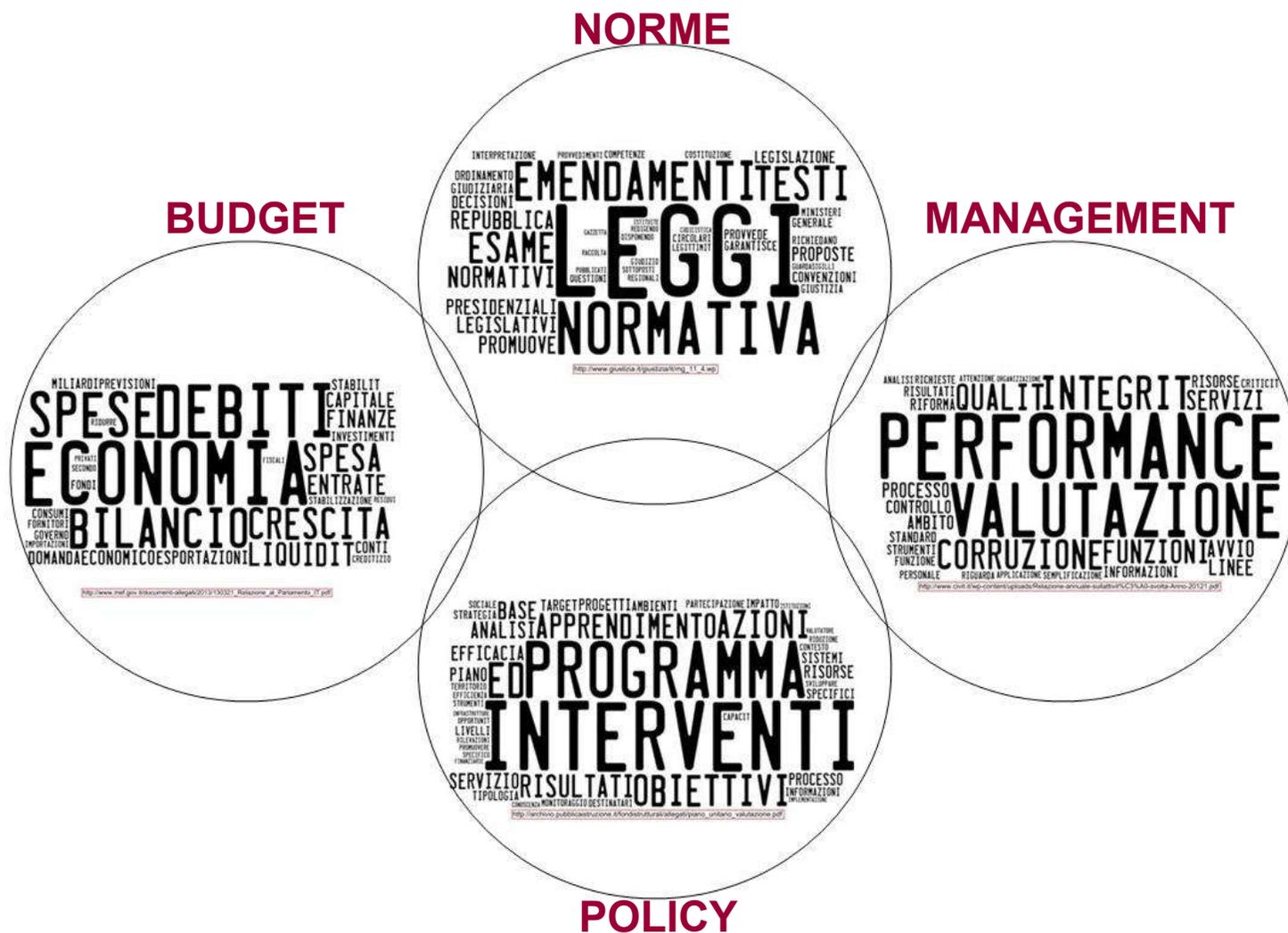
Una ricerca del 2017 di un team del Massachusetts Institute of Technology alla quale hanno lavorato anche due studiosi italiani, pone interrogativi e possibilità nell'ambito della prevenzione infrastrutturale

Utilizzare gli accelerometri degli smartphone per monitorare lo stato di salute dei ponti: dopo il crollo del [Ponte Morandi a Genova](#) la richiesta di **controlli di sicurezza** per le infrastrutture stradali è stata avanzata da più parti, dai provveditorati regionali alle opere pubbliche, passando per il Codacons. Ma a prospettare una soluzione facile, sulla carta, è una ricerca condotta da un gruppo di lavoro del **Massachusetts Institute of Technology di Boston** nel 2017, pubblicata a marzo del 2018 sul proceedings della **IEEE, l'Institute of Electrical and Electronic Engineers**.

Redazione 21 agosto 2018 <http://www.ingegneri.info/news/innovazione-e-tecnologia/bigdata-ponti-monitoraggio-smartphone/>

## Il 'valore aggiunto' dell'analisi delle politiche pubbliche

Le risorse distintive della prospettiva di *policy* ne fanno uno strumento importante per la *governance* delle nostre società complesse. Per questo, nei paesi con cui ci confrontiamo, la nostra quarta prospettiva analitica gode di un adeguato spazio all'interno delle istituzioni politiche e delle amministrazioni.



## Il 'valore aggiunto' dell'analisi delle politiche pubbliche

Anche quando si verificano drastici cambiamenti politici, l'impianto delle competenze utilizzate rimane sostanzialmente immutato



# Office of Management and Budget

— — — — — ★ ★ ★ — — — — —

The Office of Management and Budget (OMB) serves the President of the United States in overseeing the implementation of his vision across the Executive Branch. Specifically, OMB's mission is to assist the President in meeting his **policy**, **budget**, **management** and **regulatory objectives** and to fulfill the agency's statutory responsibilities.

## Ostacoli all'istituzionalizzazione della *policy analysis*

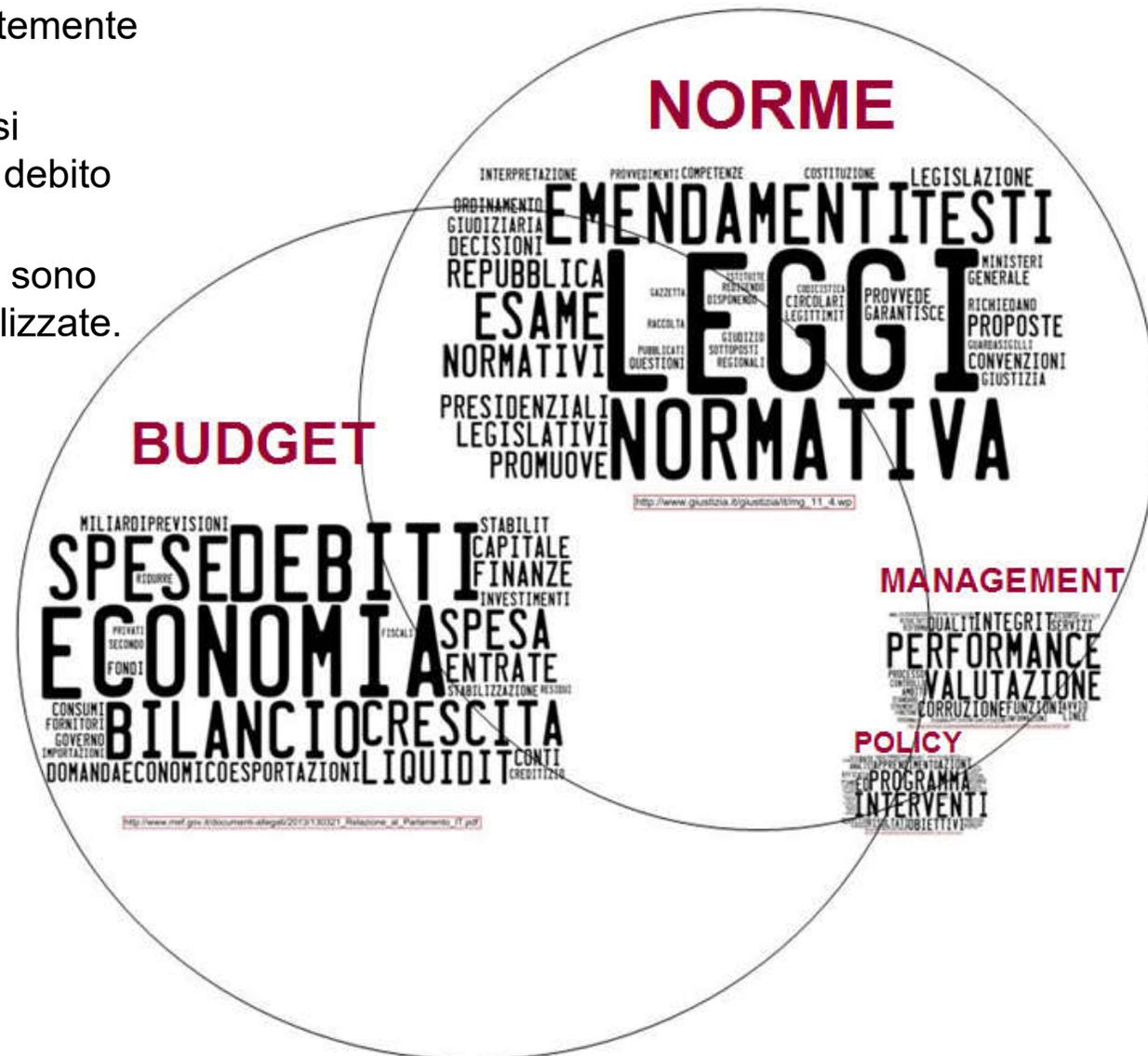
Nei paesi dell'Europa continentale e mediterranea, il radicamento della *policy analysis* nelle istituzioni, il suo riconoscimento tra le scienze di governo, incontra molti ostacoli.

1. L'**estraneità linguistica** rende l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche (AVPP) inutilizzabile in questi contesti politici
2. Non è chiara **la compatibilità con la competizione politica e con la *politics***, che non è fatta di evidenze scientifiche, ma invece, secondo la nota definizione di Madison, di "opinioni, passioni e interessi" (1787)
3. La '**disinvoltura pragmatica**' e la '**presunzione interdisciplinare**' da punti di forza diventano punti di debolezza nei contesti istituzionali dell'Europa continentale
4. Le comunità epistemiche dei giuristi, degli esperti di finanza pubblica e di management pubblico **difendono gli spazi acquisiti**
5. E' cruciale il problema della **compatibilità con la divisione dei poteri**, e più precisamente con la funzione del parlamento, come 100 anni fa sottolinearono Wilson e Weber quando il problema era inglobare l'efficienza dell'amministrazione nel gioco democratico

## Ostacoli all'istituzionalizzazione della *policy analysis*

Esempio: lo squilibrio nella governamentalità italiana.

- La logica giuridica è fortemente presente.
- Quella finanziaria oggi si impone, dato il peso del debito pubblico.
- ‘Management’ e ‘*policy*’ sono sostanzialmente sottoutilizzate.



## Ostacoli all'istituzionalizzazione della *policy analysis*

Ovviamente, soprattutto in Italia, il rispetto della legge è un passaggio fondamentale per recuperare efficienza



### A spese dell'Europa. Le mille e una frode sui fondi comunitari: a quanto ammontano, come funzionano, chi le combatte



Tra 2014 e 2020 l'Unione europea metterà a disposizione dell'Italia, attraverso fondi strutturali e di investimento, **oltre 77 miliardi di euro: 46,5 per le politiche di coesione e 31 per la politica agricola comune**. Questo importante volano di crescita rischia, però, di essere depotenziato dalle tante **truffe, malversazioni, frodi e altri illeciti** messi in atto da furbetti, truffatori e criminalità organizzata.

Secondo la Guardia di Finanza - che ha svolto, dal 2014 al 2016, quasi 13 mila controlli - **in 6 casi su 10 i contributi sono chiesti od ottenuti in maniera fraudolenta**. E la percentuale sale

ancora per la PAC (politica agricola comune): 64%. **Il picco delle irregolarità è nel Mezzogiorno, dove si concentra l'85% delle frodi su fondi strutturali e spese dirette della Ue. Al Centro va invece il record degli illeciti per agricoltura e pesca: quasi la metà dei casi.**

Ma come arginare le frodi comunitarie? Chi controlla? Chi recupera i soldi indebitamente percepiti? E quali sono i trucchi più usati per arricchirsi a spese dell'Europa? Qui **un'analisi del sistema italiano**.

## Ostacoli all'istituzionalizzazione della *policy analysis*



Naturalmente, anche in Italia si fanno politiche pubbliche, come dimostrano le migliaia di iniziative adottate per porre un qualche rimedio a problemi di rilevanza generale.

Ma queste scelte pubbliche non sono progettate, implementate, sostenute e valutate da una logica di *policy*.

Nelle istituzioni pubbliche italiane esiste una **enorme difficoltà** a ragionare in una logica di *problem solving*. Le grandi opzioni non sono articolate in programmi specifici, e i programmi non sono articolati in progetti chiari e ben strutturati, con metodi di valutazione obiettivi e replicabili e con responsabili ben identificabili.

## Ostacoli all'istituzionalizzazione della *policy analysis*

Che cosa perdiamo: il valore aggiunto di una prospettiva di *policy*



**Norma**

**N-P**

Non solo regole ben scritte, ma anche obiettivi espliciti e verificabili

**Budget**

**B-P**

Non solo economicità, ma anche dimostrata efficacia (*value for money*)

**Management**

**M-P**

Non solo organizzazioni ben gestite, ma risultati inter-organizzativi capaci di attenuare i problemi

**Policy**

## Ostacoli all'istituzionalizzazione della *policy analysis*

### **Differenza tra management di un'amministrazione pubblica e *policy making***

La logica 'management' ha come riferimento un'organizzazione, con la sua specifica missione e le sue risorse (umane, finanziarie, informative..).

Molte politiche pubbliche, per dare risultati, richiedono senz'altro come pre-requisito il buon funzionamento interno di singole organizzazioni pubbliche e private, dei servizi, degli apparati amministrativi.

Ma ragionare in termini di politiche significa porsi **domande che vanno oltre i confini della singola organizzazione**, per collegare quel che viene fatto all'interno di una struttura con la soluzione di un problema pubblico.

Nelle nostre società complesse, con ogni probabilità questo richiede la collaborazione tra diverse organizzazioni, la gestione di progetti comuni, l'attenzione per i messaggi, anche simbolici, trasmessi verso l'esterno.

## L'impatto delle diverse governamentalità sulla *governance*

L'ultima parte della presentazione è dedicata a una rilettura delle comparazioni sulla qualità della *governance* alla luce dei diversi tipi di governamentalità prevalenti nei vari paesi.

In effetti, gli esercizi fatti per comparare la diversa capacità di risolvere efficacemente i problemi della *multilevel governance* riservano tutti uno spazio importante alla ***policy analytical capacity*** dei sistemi politici e amministrativi nazionali.

## L'impatto delle diverse governamentalità sulla *governance*

Da comparazioni di questo tipo emergono chiaramente diversi tipi di 'governamentalità'

### Does the government have strong steering capabilities?

Rank	Strategic Capacity	Interm. Coord.	Evidence-b. Instrum.	Societal Consult.	Policy Commun.	Implementation	Adaptability	Organizat. Reform
EU 1 Denmark	8.4	DNK	FIN				SWE	
EU 1 Sweden	8.4		DNK		FRA	DNK	DNK	SWE
EU 3 Finland	8.3	FIN	GBR	FIN	DNK	SWE	FIN	FIN
New Zealand	8.3	SWE	GBR	NLD			FRA	LTU
5 Norway	8.0	GBR	DNK	DEU	AUT	DNK	SWE	IRL
6 Canada	7.9		NLD		FIN	FIN	LTU	LVA
EU 7 Latvia	7.4			FIN	LVA			
EU 7 UK	7.4		FRA	CZE	LVA	LUX		GBR
9 Switzerland	7.3	EST	BEL		LUX	NLD	FRA	DEU
EU 10 Lithuania	7.1	LVA	HUN	AUT			ITA 9	
EU 11 France	7.0	LTU	LUX		SWE		GBR	LVA
EU 11 Germany	7.0			SWE			DEU	LUX
13 Australia	6.9	BEL	ESP			HUN	LUX	PRT
EU 13 Luxembourg	6.9		IRL		EST	IRL	AUT	
15 South Korea	6.8		LVA	EST	DEU		LVA	ESP
EU 16 Ireland	6.7	NLD			LTU		POL	
17 Chile	6.6		ITA 16		GBR	PRT		EST
Iceland	6.6	IRL		LTU	BEL	ESP		BEL
EU 19 Estonia	6.4		PRT		CZE	EST	ITA 19	
EU 19 Italy	6.4	MLT		LVA	FRA		LTU	NLD
Japan	6.4	ESP	LTU			LTU	BEL	GBR
EU 19 Spain	6.4			ITA 22	IRL	MLT		FRA
EU 23 Netherlands	6.3	AUT	NLD	BGR			EST	AUT
EU 24 Austria	6.2	CZE		CYP		DEU	IRL	LUX
Israel	6.2	ITA 23	SWE		MLT			MLT
EU 26 Portugal	6.1	LUX		HRV	SVK	ITA 24	PRT	ESP

Fonte: SGI Sustainable Governance Indicators, Bertelsmann Stiftung 2019, <https://www.sgi-network.org/2019/>

## L'impatto delle diverse governamentalità sulla governace

### Il cluster nord-europeo

Olsen, P. 2018, *The Bergen approach to public administration and political organization*, Norsk statsvitenskapelig tidsskrift04 / 2018 (Volum 34)

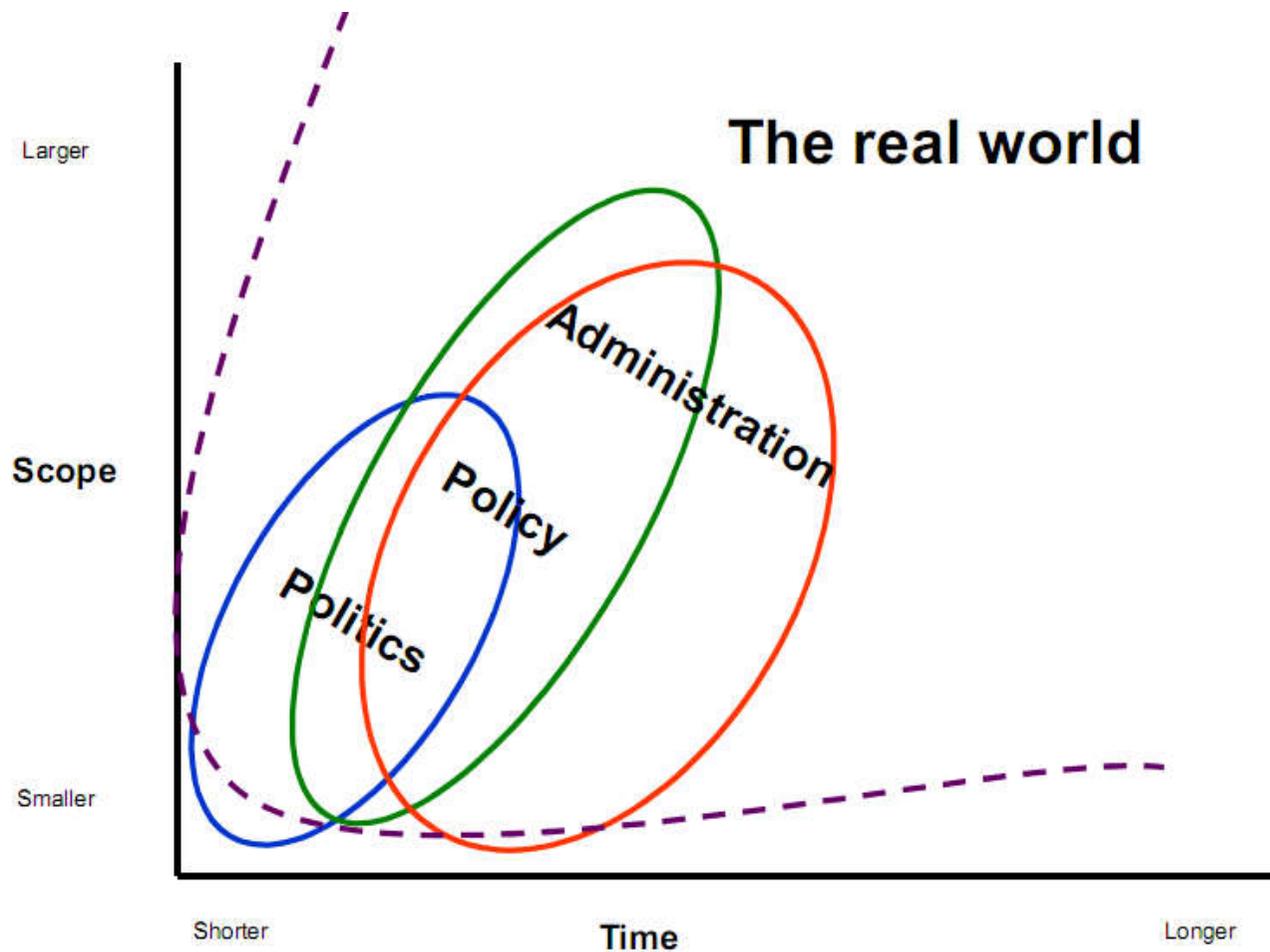
[https://www.idunn.no/nst/2018/04/the\\_bergen\\_approach\\_to\\_public\\_administration\\_and\\_political](https://www.idunn.no/nst/2018/04/the_bergen_approach_to_public_administration_and_political)

—  
“*The public administration was seen as the backbone of the state, providing an **organized capacity for preparing policy-making, making decisions, settling disputes, and getting things done.** (...)*”

*A core idea has been that no organizational form works well for all purposes and under all conditions. **In modern democracies, there is no single right way to organize the public administration**—be it an ideal form of a Weberian bureaucracy, or a stylized private enterprise model—independent of the tasks, goals, resources available, and the historical-institutional contexts within which the administration is acting. Thus, political-administrative organization is a mixed order that has to be analyzed in relation to the various and shifting tasks the public administration is expected to cope with, the various and shifting normative standards, interests and values it is expected to meet, and in relation to who controls relevant resources.”*

## L'impatto delle diverse governamentalità sulla *governance*

### Il cluster anglofono



Peter Bridgman, *On being an effective policy officer*, 2009

[http://www.decisiveconsultants.com.au/dbase\\_upl/Bridgman\\_PEF.pdf](http://www.decisiveconsultants.com.au/dbase_upl/Bridgman_PEF.pdf)

## L'impatto delle diverse governamentalità sulla *governance*

In paesi anglofoni quali Stati Uniti e Gran Bretagna, la ricerca di solide evidenze empiriche e l'orientamento comportamentalista hanno avuto un forte rilancio fino alla metà dello scorso decennio.



For Immediate Release

September 15, 2015

### Executive Order -- Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People

<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>

THE  
BEHAVIOURAL  
INSIGHTS TEAM ◆

IN PARTNERSHIP WITH |  Cabinet Office

<http://www.behaviouralinsights.co.uk/>

### What we do

We use insights from behavioural science to encourage people to make better choices for themselves and society.

## L'impatto delle diverse governamentalità sulla *governance*

### Il cluster continentale a guida franco-tedesca:

Una solida, autorevole e efficiente amministrazione costituisce un tassello fondamentale dell'establishment, non solo nel settore pubblico.

Es: Francia. Tra alta formazione amministrativa e *politics* esiste molta continuità.



Foto AP

All'Ena, l'École nationale d'administration che ha sede a Strasburgo, oltre ai vertici dell'amministrazione, si sono formati numerosi ministri e quattro degli otto presidenti della Quinta Repubblica (1959-attuale): Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac, Francois Hollande e Emmanuel Macron.

## 5. L'impatto delle diverse governamentalità sul funzionamento delle amministrazioni

### Il cluster mediterraneo

Come emerge chiaramente dalla slide 33, i paesi dell'area mediterranea hanno scarse capacità di utilizzare gli strumenti che la prospettiva di *policy* fornisce e di dimostrare competenze in settori quali:

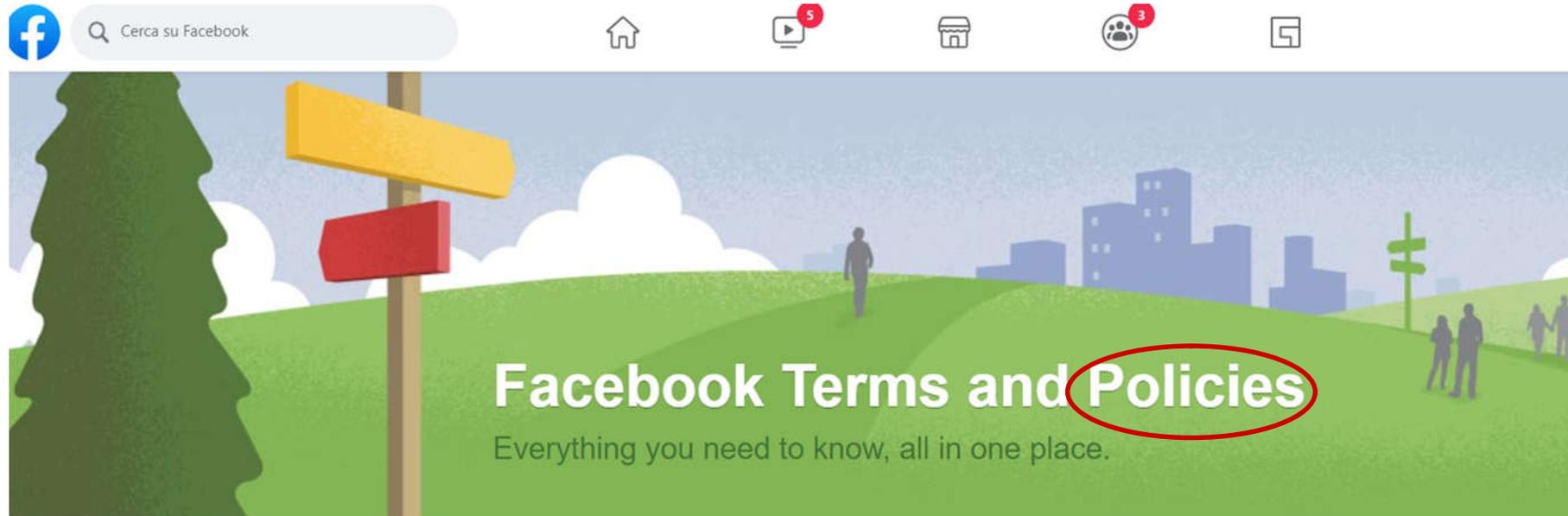
- capacità strategica (*Strategic Capacity*)
- implementazione (*Implementation*)
- strumenti di intervento basati sull'evidenza (*Evidence-based Instruments*)
- consultazioni sociali (*Societal Consultation*)
- comunicazione delle politiche intraprese (*Policy Communication*)...

Le conseguenze generali in termini di performance del settore pubblico sono regolarmente al di sotto della media dei paesi OECD.

### Conclusione

- Le governamentalità consolidate nei vari paesi occidentali hanno ancora profili ben diversificati, nonostante le spinte alla convergenza generate dai processi di globalizzazione.
- I trapianti dei meccanismi di governo tra governamentalità diverse non sono facili.
- La maggiore o minore ***policy analytical capacity*** (Howlett, 2009) è un fattore importante per comprendere come si strutturano le governamentalità dei vari paesi.
- Persino Facebook, che solo cinque anni fa utilizzava il termine '*policy*' anche nelle sue pagine italiane, oggi ha adeguato le traduzioni alla governamentalità italiana

## 5. L'impatto delle diverse governamentalità sul funzionamento delle amministrazioni.. e delle imprese



### Terms of Service

Terms you agree to when you use Facebook.



### Data Policy

Information we receive and how it's used.

### For other activity:

- Ads
- Commerce
- Branded Content
- Partner Monetization Policy
- Content Monetization Policy
- Facebook Audience Network Policy

<https://www.facebook.com/policies>

## 5. L'impatto delle diverse governamentalità sul funzionamento delle amministrazioni.. e delle imprese



### Condizioni d'uso

Condizioni che accetti nell'usare Facebook.



### Normativa sui dati

Informazioni ricevute da Facebook e relative modalità di utilizzo.

### Per altre attività:

- Inserzioni e notizie sponsorizzate
- Condizioni dei crediti
- Pagine
- Piattaforma
- Termini di pagamento
- Promozioni

<https://www.facebook.com/policies>