

Territori della governance

Indagini ed esperienze
sulla governance ambientale
nella pianificazione territoriale

A cura di
Paolo De Pascali

territorio sostenibilità governance

FrancoAngeli

Territorio sostenibilità governance
Collana diretta da Manlio Vendittelli

Comitato scientifico: Pier Paolo Balbo (urbanistica), Fulvio Beato (sociologia del territorio), Maurizio Imperio (sistemi informativi), Massimo Paci (sociologia), Roberto Palumbo (tecnologia), Sandro Pignatti (ecologia), Edo Ronchi (sostenibilità), Benedetto Todaro (architettura)

La collana, suddivisa in tre sezioni (saggi, ricerche, quaderni), analizzando le trasformazioni territoriali, la sostenibilità ambientale e il governo dei processi, vuole contribuire alla costruzione di una nuova concezione del progetto in una cultura multiscalare attraverso tre concetti chiave: complessità sistemica, limite, progetto. Il primo è legato ai risultati strutturali ed estetici che le trasformazioni hanno prodotto e che devono essere governati nella loro complessità; il secondo è definito dalle leggi della sostenibilità; il terzo è frutto della razionalità del fare.

Territorio, sostenibilità e governance diventano pertanto i tre elementi di interazione economica e sociale essenziali nei processi di trasformazione che, nel progetto, devono intrecciarsi per diventare un unicum.

In quest'ottica la riqualificazione dei luoghi dell'organizzazione umana, la ricostruzione di reti ecologiche, la messa a norma del territorio, la valutazione e progettazione strategica e il governo dei conflitti non sono altro che un momento di ricomposizione delle istanze sociali in progetti coerenti di valorizzazione delle risorse locali nella garanzia delle identità, delle diversità, dei valori storico-ambientali.

La sostenibilità diventa il valore attraverso il quale si possono definire le trasformazioni come processo che organizza la cultura del divenire nella cultura del limite, come presupposto della progettazione sistemica, della partecipazione sociale alle decisioni, del governo dei processi.

Aggiungere al concetto di gestione democratica la difesa dei diritti delle generazioni future significa esplorare un terreno di indagine che, seppure agli albori, porta al principio per cui è solo con una nuova cultura sociale che potremo iniziare davvero processi decisionali partecipati e condivisi sulle trasformazioni sociali e sul governo dei conflitti.

Costruire sistemi di conoscenza e strutture sociali di valutazione sul principio della coscienza critica e del controllo sociale dell'informazione è diventato oggi un problema sul quale devono confrontarsi gli stessi principi della democrazia e della scienza.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Territori della governance

Indagini ed esperienze
sulla governance ambientale
nella pianificazione territoriale

A cura di
Paolo De Pascali

territorio sostenibilità governance

FrancoAngeli

Il presente volume è stato stampato con il contributo del MIUR.

Progetto grafico di copertine Elena Pellegrini

Copyright © 2008 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Valutazione ambientale strategica ed e-governance nella pianificazione territoriale , di <i>Alessandro Busca</i>	pag.	7
Governance & Governance del territorio: introduzione ad un quadro incerto , di <i>Paolo De Pascali</i>	»	13
Trasformazioni del territorio, valutazione dei processi, diritto dei futuri , di <i>Manlio Vendittelli</i>	»	39
Sviluppo e sostenibilità ambientale tra contrapposizione e integrazione: perché due termini utili non si elidano a vicenda, nel bilancio tra pro e contro , di <i>Mario Fadda</i>	»	56
L'Informazione e l'e-Government , di <i>Maurizio Garano</i>	»	65
Processi decisionali inclusivi e strumenti di supporto alle decisioni , di <i>Maristella Caramaschi, Gian Paolo Pieri e Angelo Zani</i>	»	83
Analisi delle trasformazioni e valutazione dei paesaggi: gli osservatori per la governance territoriale , di <i>Maurizio Imperio</i>	»	129
Linee guida regionali per la VAS: questioni aperte e possibili percorsi attuativi in Abruzzo , di <i>Valter Fabietti</i>	»	156
Governance e conflitto tra Regione e comunità locali: un'analisi del processo di copianificazione nel quadro del Piano paesaggistico regionale della Sardegna , di <i>Corrado Zoppi</i>	»	175

Governance territoriale e sostenibilità nella pianificazione del paesaggio: un'analisi qualitativa del processo di piano riferita al Piano paesaggistico regionale della Regione Sardegna, di Sabrina Lai	pag. 200
La Valutazione Ambientale Strategica in un'area ad elevato rischio di crisi ambientale, di Beniamino Di Rico	» 226
Metodi e strumenti di supporto alla governance del piano energetico locale, di Paolo De Pascali	» 244
Postfazione, di Paolo De Pascali	» 269

Valutazione ambientale strategica ed e-governance nella pianificazione territoriale

di Alessandro Busca¹

Questa pubblicazione si inserisce fra i prodotti della ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN) sullo “Sviluppo sostenibile ed e-governance nella pianificazione urbanistica” cofinanziata dal Ministero dell’Università e della Ricerca e condotta dai Dipartimenti di urbanistica delle Università di Chieti-Pescara, di Cagliari, di Roma la Sapienza, di Torino e di Reggio Calabria.

In particolare il volume, pubblicato a cura dell’Unità di Ricerca di Roma La Sapienza, richiama alcune delle risultanze delle ricerche condotte sulla governance ambientale nella pianificazione territoriale, sia di natura teorica, sia con riferimento ad esperienze applicative e significativamente nel campo della valutazione ambientale.

Al fine di meglio comprendere i diversi aspetti connessi alla problematica affrontata, di seguito si illustra sinteticamente il programma di ricerca PRIN nel suo insieme, del quale il presente volume fa parte.

Nel programma di ricerca sono state inizialmente indagate le procedure che informano le decisioni pubbliche e che vengono assunte in base a modelli di comportamento tradizionali, a formalismi legali e burocratici, a emergenze impreviste e a conflitti sociali.

Ovviamente si è tenuto conto delle novità introdotte nella normativa nazionale, e significativamente dell’applicazione della Direttiva europea sulla Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

In particolare ci si è anche concentrati sul tentativo di collegare la procedura VAS a specifici momenti decisionali della pianificazione urbanistica, al fine di superare il problema della separatezza temporale, logica e funzionale dei momenti di analisi e di valutazione da quelli della decisione, e-

¹ Coordinatore nazionale progetto PRIN 2005 “Sviluppo sostenibile ed e-governance nella pianificazione urbanistica”.

stendendo anche l'esame delle procedure di governance alla pianificazione energetica.

Si è complessivamente messo a punto un modello generale attraverso il quale sottoporre a valutazione ambientale gli strumenti urbanistici, considerati dalla scala locale, come i PRG comunali, alla scala vasta, come i Piani territoriali provinciali o i piani regionali e di settore.

Attraverso il censimento delle applicazioni VAS effettuate in Italia, si sono potute individuare le problematiche più rilevanti delle aree studio e si sono potute isolare le variabili fenomeniche attraverso liste di indicatori adatti a rappresentare le trasformazioni ambientali.

La base informativa utilizzata ha fatto riferimento prevalentemente alle sperimentazioni della VAS effettuate dal Ministero dell'Ambiente con vari Enti Locali e alla sperimentazione svolta nel progetto europeo Enplan, oltre alla rilevazione delle esperienze rilevate direttamente sui siti disponibili online. Oltre a tali sperimentazioni si sono analizzate con particolare attenzione quelle effettuate direttamente dal gruppo di ricerca, ed in particolare l'applicazione della VAS al Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Chieti e l'applicazione della VAS al PRG del Comune di Falconara Marittima per l'Unità di ricerca di Pescara, i casi di studio piemontesi di Chieri e del Comune di Almese per l'Unità di Torino, il comune di Ninnai e le proposte di adeguamento al PPR della Sardegna per l'Unità di Cagliari. Tale fase della ricerca ha evidenziato come a seconda del livello di definizione geografica e delle informazioni contenute nei diversi strumenti di pianificazione sia necessario strutturare modelli diversi di valutazione ambientale.

Gli strumenti pianificatori di area vasta, dai Piani provinciali ai piani settoriali, sono stati valutati sulla base di raggruppamenti sintetici di indicatori ambientali prevalentemente qualitativi e sulla base del set degli obiettivi da essi definiti, mentre gli strumenti pianificatori locali, come i PRG, sono stati valutati, oltre che con gli indicatori prevalentemente qualitativi, anche con indicatori quantitativi, in base alla disponibilità di informazioni statistiche utilizzabili.

Il modello di analisi delle valutazioni ambientali dei diversi piani esaminati è proseguito rilevando più in dettaglio le linee dei rapporti ambientali secondo quanto previsto dalla procedura VAS, individuando per ogni strumento urbanistico le criticità ambientali.

Tra tali criticità, coerentemente con quanto previsto dalla Direttiva, si sono considerate anche quelle relative al paesaggio. In questo ambito in particolare l'Unità di ricerca di Torino ha contribuito alla sperimentazione dell'Osservatorio del paesaggio dei Parchi del Po e della Collina torinese, rilevando gli indicatori dell'impronta del paesaggio nell'ambito locale e

contribuendo alla definizione della metodologia VAS in questo settore. La valutazione ambientale strategica degli strumenti di pianificazione ha messo in evidenza i trend nei processi di trasformazione, confrontando le tendenze in atto con quelle definite dagli strumenti di pianificazione, lette attraverso il criterio generale della sostenibilità ambientale.

Si è teso a rendere tale livello di sostenibilità facilmente comprensibile, in quanto, oltre a rappresentarsi come una evoluzione scientifica della disciplina della pianificazione territoriale e urbanistica, esso deve essere utile al decisore pubblico e alla popolazione di un determinato ambito geografico.

In particolare l'Unità di ricerca di Cagliari ha sviluppato la progettazione e la sperimentazione di un prototipo di pianificazione partecipata, soprattutto in relazione alle esigenze delle comunità locali. Questo prototipo costituisce, nel quadro complessivo della ricerca, un sottomodello partecipato e valutativo per la pianificazione locale.

In conclusione nella ricerca si è particolarmente indagata la problematica delle procedure pubbliche di VAS, intendendo sperimentare i modelli di governo propri della e-governance ed applicandoli alla Valutazione Ambientale Strategica. In particolare, la ricerca, partendo dalla definizione di variabili "fenomeniche" e liste di indicatori adatti a rappresentare le trasformazioni ambientali generate da piani alla scala locale o alla scala vasta, ha inteso sperimentare forme di comunicazione interattiva sulle quali fondare la valutazione stessa. Attraverso il ricorso a tecnologie e procedure della Information Technology si sono sperimentate forme di comunicazione interattiva tra il livello di governo sovraordinato, quello subordinato ed il pubblico, e viceversa, verificando la fattibilità di una evoluzione del concetto di portale informatico tradizionale. L'ipotesi è che, nella elaborazione di una procedura VAS, sia possibile utilizzare le tradizionali pagine web come veicoli bidirezionali di informazioni. Ci si riferisce qui, ovviamente, ad informazioni strutturate ad alto livello di complessità e non solo allo scambio di testi o immagini (oggi realizzato attraverso e-mail).

Connesso a questo obiettivo vi è, dunque, la realizzazione di un portale della VAS, un Internet Gis, capace di verificare in tempi ridotti gli impatti di possibili trasformazioni generate dal piano urbanistico: ciascun soggetto interessato fornirà, attraverso il portale, informazioni ed indicazioni sulla propria strategia d'azione ricevendone valutazioni espresse secondo una griglia di indicatori; ma, al tempo stesso, le indicazioni fornite dai diversi soggetti consentiranno di formulare valutazioni in merito agli effetti possibili generati dal piano, consentendo di valutarne gli impatti e interagendo con il sistema degli indicatori di controllo.

Si tratta dunque di un sistema circolare che, in certa misura (qualora compiutamente realizzato), potrebbe delineare un sistema esperto di valutazione interattiva. In questo quadro, accanto alla definizione e sperimentazione comune del portale dedicato alle procedure VAS, le Unità di Ricerca hanno realizzato specifiche versioni applicative. In particolare il gruppo di ricerca di Pescara ha costruito insieme all'Unità di Ricerca di Roma un portale PRIN dedicato alla documentazione delle problematiche e delle sperimentazioni della VAS in Italia. Tale portale è disponibile on-line ed accessibile gratuitamente e costituisce, quindi, un risultato specifico della ricerca. Inoltre l'Unità di Ricerca di Cagliari ha realizzato e sperimentato una piattaforma comunicativa, disponibile all'indirizzo www.pianosardegna.it, che dovrà consentire, tramite accesso controllato, tutte le comunicazioni fra i cittadini e l'amministrazione del comune di Sinnai per il processo di adeguamento del PUC al PPR. È prevista inoltre l'utilizzazione di analoghe piattaforme comunicative da parte della Regione Sardegna per l'adeguamento dei PUC da parte di altri comuni. Infine, l'Unità di Torino ha contribuito all'arricchimento del sito internet dell'Osservatorio del paesaggio (www.osservatoriopaesaggio.polito.it).

Si sottolinea infine come durante le varie fasi della ricerca ci si sia potuti avvalere della collaborazione del Ministero dell'Ambiente-Direzione VIA, al quale si è proposto di realizzare un link permanente con il portale della VAS messo a punto dalla ricerca.

Infine, in conclusione, non si può non fare cenno alle difficoltà che si sono dovute superare per il continuo cambiamento del quadro normativo nazionale in materia di VAS. Si è passati dalla colpevole assenza del recepimento della Direttiva europea fino al 2006, quando con il Decreto legislativo 152 "Norme in materia ambientale" se ne è esclusa l'applicazione a livello comunale, per giungere infine al correttivo del 2008 con la piena applicazione della VAS ad ogni livello territoriale. È finita, o più probabilmente si metterà ancora mano alla legge ambientale? Certo che dalla Confindustria si sono levate voci pesanti sui ritardi che la normativa ambientale italiana comporta, soprattutto per quanto riguarda la procedura VIA, per la quale sarebbero necessari più di 900 giorni per dare il via libera alla realizzazione delle opere infrastrutturali necessarie al paese.

È comunque evidente come i ritardi e le distorsioni nazionali si riflettano negativamente anche sulla normativa regionale, che in particolare è quanto mai differenziata in materia di VAS, con Regioni che ancora non hanno definito una propria procedura ed altre che hanno teso ad unificarla o meno con la normativa urbanistica. Pur non sottovalutando la necessità di tener conto di specifiche esigenze legate al territorio regionale, non vi è dubbio che, al pari della legislazione urbanistica, la legislazione in materia

di valutazioni ambientali soffra dell'assenza di chiari indirizzi nazionali che ne facilitino l'applicazione.

È in definitiva un capitolo ancora aperto, come confermato dalle iniziative di recente annunciate dal Ministero dell'Ambiente, al quale la presente ricerca ha inteso contribuire con l'analisi delle esperienze già effettuate e con l'inserimento della VAS nella più generale problematica della governance del Piano.

Governance & Governance del territorio: introduzione ad un quadro incerto

di Paolo De Pascali

Della governance

Negli ultimi anni l'uso del termine "governance"¹ si è largamente diffuso in diversi ambiti disciplinari. Questa sua corrente, diffusa utilizzazione in contesti che vanno dalla economia aziendale alle politiche pubbliche, dal diritto all'urbanistica ha portato probabilmente ad un abuso dell'impiego con frequenti forzature e scarse attinenze, e soprattutto sembra aver prodotto un tale ampliamento di accezioni e costrutti tale da causare quasi un consumo del significato del termine stesso.

Dietro il termine governance appare rilevarsi attualmente un coacervo di concetti e interpretazioni, più o meno discostanti tra loro, significativamente ampio e articolato ma anche e principalmente caratterizzato da un certo grado di indeterminazione quando non di nebulosità logica e semantica.

A tale riconosciuta vaghezza contribuisce il crescente impiego nell'oratoria mediatica, nell'approssimativo linguaggio politichese che spesso rende volutamente indeterminato il concetto, dando per scontato ciò che scontato non è, e lo è sempre di meno: cioè quale sia il significato univoco e preciso del termine in questione.

Per l'appunto, appare quasi che tale indeterminatezza venga appositamente alimentata seguendo la tipica logica di non impiegare terminologie consuete, sicuramente più precise e calzanti e, proprio per questo, più vincolanti.

Spesso in maniera sbrigativa la parola governance viene impiegata limitativamente per definire una semplice situazione partecipativa, intesa come

¹ Sull'origine del termine ci sono diverse interpretazioni, la più accreditata sembra essere quella che fa derivare l'etimo dalla parola greca "kybernetes" che si riferisce all'arte o al modo di guidare e di governare (una nave). Il termine è stato anche italianizzato con "governanza" ma con scarso seguito.

un momento o tutt'al più come un percorso, magari a sé stante, che consideri in qualche modo non meglio identificato la partecipazione di utenti finali e/o di portatori di interesse.

I processi partecipativi, pur costituendo il baricentro del concetto di governance, riferendoci naturalmente alla sfera della *public governance*², non connotano di per sé il significato del termine stesso. Ciò che denota, o meglio connota il significato di governance risulta essere principalmente la natura, e soprattutto il contesto, di tali processi inclusivi quanto ad ambito istituzionale di riferimento, aderenza o meno ad un quadro normativo, caratteristiche del contesto socio economico e culturale di applicazione, rappresentatività e significatività dei processi stessi, finalizzazione, efficienza ed efficacia intrinseche. Elementi questi che qualificano la partecipazione e quindi configurano la governance.

L'ampliamento progressivo di tale contesto di riferimento, variamente considerato e articolato, risulta essere il principale fattore di arricchimento del concetto di governance e parimenti, in una certa misura, il principale agente di procurata indeterminatezza del concetto stesso; Quadro, questo, la cui evoluzione sembra procedere senza eccessiva influenza di particolari forzature contingenti ma per il costante e pervasivo sviluppo storico della domanda sociale, quindi secondo linee di crescita fisiologiche dovute al progressivo sviluppo elaborativo della tematica ed anche in parte ai feedback provenienti dalle applicazioni.

Sicuramente in questo processo evolutivo giocano un ruolo determinante il parziale logoramento delle esistenti strutture e procedure della democrazia rappresentativa e soprattutto gli elementi di negatività nelle loro attuali declinazioni applicative. In tale contesto si concentra una parte dell'emergente dibattito contemporaneo avente come focus a livello sistemico generale il rapporto tra governance e politica, intesa questa nelle sue tradizionali forme istituzionali, amministrative e normative.

Dibattito critico, che tende ad interpretare e sostenere la governance come direttrice di superamento dell'attuale sistema politico, ed in cui il confronto vede ideologicamente da una parte l'attuale sistema fondato sulla

² Non consideriamo particolarmente in questa sede altre accezioni di governance quale quella propria del mondo imprenditoriale e finanziario (*Corporate governance*), come pure quella relativa agli organismi internazionali (*Global governance*) se non per gli aspetti che intersecano la *Public governance*. Dentro il grande contenitore della *Public governance* facciamo rientrare anche le *Local* e *Urban governance* dirette alla pianificazione e gestione del territorio inteso come bene pubblico, ma anche come punto di convergenza di interessi pubblici e privati. Esiste poi anche un'accezione trasversale del termine che definisce il management allargato di iniziative, progetti, programmi (*Project governance*) che può essere di nostro interesse in quanto predisposizione e gestione di iniziative di interesse pubblico.

regolamentazione costrittiva delle istituzioni e delle leggi (*hard law*) e dall'altra, ottimisticamente, il pronto dispiegarsi della regolazione, o meglio dell'autoregolazione, fondata su procedure concertative allargate, codici di comportamento volontari e in generale un diritto morbido condiviso (*soft law*)³.

Cogliendo il segnale positivo di tale tensione innovativa, anche se in gran parte inespressa, per sistemi e processi decisionali più morbidi e allargati, e tralasciando l'analisi delle motivazioni e interpretazioni di tale direttrice concettuale, appare interessante in questa sede cercare di indagare le valenze della governance per ciò che riguarda il territorio e l'ambiente per tentare di esplicitare, anche se in forma non sistematica ed esaustiva, quali ne siano i campi logici e quelli applicativi in tale contesto specifico, pur tenendo sempre conto nell'ambito generale in cui si muovono tali concetti.

Si ritiene utile perseguire questo approccio anche correndo il rischio di presentare una semplificazione didascalica di concetti in realtà più articolati e sfumati per cercare di organizzare l'argomento anche a fini didattici, contribuendo a ridurre la indeterminatezza logica e la elasticità dei contenuti che sembra caratterizzare il termine anche in questo specifico ambiente.

Inoltre è apparso parimenti utile effettuare tale operazione riportando una breve sintesi del lavoro di ricerca effettuato in merito, come sorta di tema preparatorio ai soggetti di carattere specifico applicativo trattati dagli altri autori negli interventi a seguire.

From government to governance

Il richiamo al passaggio appare d'obbligo in quanto diventato quasi uno slogan, diffusamente discusso ed analizzato in letteratura ed addirittura considerato da molti portatore di effetti a carattere rivoluzionario (la rivoluzione concertativa).

L'espressione viene impiegata sia per delineare il passaggio storico di un nuovo modo di governare sia per connotare la governance in termini differenziali, confermando in tal senso le difficoltà di una compiuta definizione autoconsistente.

In ogni caso la governance appare abbracciare un campo di riferimento più ampio, sia logico che operativo, del government. Il passaggio riporta il

³ Vedi ad es. M.Aronde-Rohaut, P.Aronde, B. La Richardais, La Democrazia senza il popolo, su www.vulgo.net/index.php?option=com_content&task=view&id=1022&Itemid=1

transito da un modello e processo di gestione unitario ad un altro più articolato, pervasivo e, se vogliamo, anche più frammentario.

Volendo tentare una definizione di governance riassumendo vari input derivati dalla letteratura sul tema si può dire che questa rappresenta un insieme storicamente determinato di regole, strutture organizzative e processi, siano tutti questi di carattere formale o informale, che configurano i modi mediante i quali persone e organismi condizionano, o cercano di condizionare, le decisioni riguardanti lo stato di benessere e la qualità della vita in ambito collettivo.

Il confronto tra i due concetti porta alle seguenti precisazioni:

Government va inteso come atto del governare, in particolare del governare da un centro; implica una certa staticità e stabilità delle condizioni, esprime inoltre una concezione di unitarietà del governare che si muove su percorsi consolidati e formalizzati seguendo canali attuativi strettamente istituzionalizzati e gerarchizzati.

Governance riguarda il processo di governare comprensivo del contesto istituzionale e delle relazioni implicate; considera una situazione processuale e quindi dinamica e dialettica, condizionata anche dalle potenzialità evolutive; esprime una segmentazione e articolazione delle operazioni spesso con l'apertura di nuovi fronti applicativi e concettuali anche su percorsi informali; non segue sempre canali istituzionali ma privilegia anche forme di auto organizzazione e auto gestione. La *New governance* si fonda sulla rete dei partecipanti al sistema e sul funzionamento di questa, la rete o *network* è l'elemento strutturante la governance, realizzata entro ambiti istituzionali o meno. La qualità delle reti è data in gran parte dal carattere di rappresentatività che esprime in relazione alla partecipazione ad essa delle tre categorie di componenti: l'organismo pubblico (o gli organismi pubblici), gli stakeholders (essenzialmente i portatori di interessi economici ma anche di altro tipo)⁴, gli utenti o destinatari finali (la cittadinanza).

In sostanza il campo di riferimento più ampio della governance deve tener conto di due settori applicativi per la produzione e attuazione delle politiche pubbliche e del loro modo di confrontarsi ed interagire vale a dire:

- il management delle strutture della Pubblica Amministrazione, sia interno alle singole strutture che tra le strutture stesse, in termini di o-

⁴ Per stakeholders si intendono generalmente le rappresentanze di gruppi non governativi e di organizzazioni indipendenti più o meno strutturati e permanenti quali partiti, sindacati, comitati locali, associazioni imprenditoriali, ambientaliste e culturali, organizzazioni religiose, banche, grandi imprese e simili.

peratività ed efficienza secondo criteri di sussidiarietà e collaborazione⁵;

- la costruzione ed il funzionamento del network, e soprattutto il suo coordinamento sia che questo si fondi su principi di autogestione e auto organizzazione delle reti sia configurato invece con criteri di direzione della rete stessa entro canali istituzionali, (quale è ad esempio il caso in cui il gestore – coordinatore della rete è lo stesso organismo della Pubblica Amministrazione);
- l'efficacia del mix di relazioni intercorrenti tra i due settori suddetti, nell'accettazione o superamento delle relazioni gerarchiche, nella sintesi di modelli procedurali *top-down* e *bottom-up*⁶.

Da un'analisi di secondo livello, ossia della letteratura sul tema, condotta da Denita Cepiku⁷ risulta il seguente schema sintetico (Tab. 1) di confronto tra i concetti di government e governance riferito in particolare ai soggetti pubblici ma in qualche modo generalizzabile all'intero contesto pubblico - privato:

⁵ L'inserimento della valenza di governance nella PA viene visto anche in termini di rinnovamento aziendalista della PA stessa (*New Public Management*)

⁶ In molte elaborazioni i due modelli coesistono (top - down tipico del government tradizionale, bottom - up tipico dei processi decisionali partecipativi) in varia composizione, secondo forme denominate: *Self-governance*, *Co-governance*, *Hierarchical governance*.

⁷ Denita Cepiku, "Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della PA?", in *Azienda Pubblica* n. 1, 2005.

Tab. 1 Government vs. Governance

	Government	Governance
Definizione	Esercizio del potere decisionale derivante da sistema istituzionale formale	Esercizio dei poteri formali e/o informali con l'obiettivo di "creare consenso" attorno a determinate scelte
Attori	Un numero contenuto di partecipanti, prevalentemente pubblici	Un numero elevato di partecipanti, pubblici e privati
Focus	Strutture organizzative e istituzioni	Processi, politiche e <i>outcome</i>
Struttura	Sistemi chiusi, limiti territoriali alle competenze, partecipazione obbligatoria gerarchica	Sistemi aperti, confini funzionali, partecipazione volontaria. Reti e <i>partnership</i>
Funzioni	Scarsa consultazione, nessuna cooperazione nella definizione e attuazione delle politiche	Maggiore consultazione, possibilità di cooperazione tra gli attori nella formulazione e attuazione di politiche settoriali
Strumenti	Prevalentemente formali (leggi, decreti, regolamenti, circolari)	Spesso informali che "creano condizioni favorevoli" all'accettazione di strumenti e atti formali
Modalità di interazione	Autorità gerarchica, relazioni conflittuali e interazioni ostili, contatti informali e segretezza comando e controllo, diretta erogazione di servizi	Consultazione orizzontale, relazioni collaborative e consenso su norme tecnocratiche, contatti estremamente informali ed apertura. Ruolo abilitante (<i>enabling</i>) della PA
Contenuti decisionali	Specifici e rigidi	Indicazione di criteri per decidere e per valutare la validità delle decisioni
Conseguenze verso i soggetti esterni	Obbligatorie (giuridicamente o perché esiste un forte condizionamento), divieti od obblighi ad agire anche contro la propria convenienza	Creare per i soggetti esterni la convenienza a fare o a non fare ottenendo l'adesione convinta e sostanziale agli obiettivi posti dalla PA

Più sintetico ma forse più esplicito appare lo schema di Silvano Bellini in "Miss Governance, I presume"⁸ in cui vengono messi a confronto i meccanismi di governo attinenti ai due modelli (Tab. 2):

⁸ <http://www.dircost.unito.it/dizionario/pdf/Belligni-Governance.pdf>

Tab. 2 *Government e Governance*

Meccanismo di governo	Government	Governance
Attori	Organizzazioni pubbliche	Network pubblico-privato
Risorse degli attori	Autorità	Coalizione
Relazioni interne	Gerarchia	Scambio
Strumento decisionale	Voto	Negoziazione/deliberazione
Regola di decisione	Maggioranza	Unanimità
Sedi	Formali accentrate	Informali decentrate
Flusso	Discreto	Continuo
Output	Legge	Contratto/patto
Stile decisionale	Sinottico	Interattivo
Direzione	Top-down	Bottom-up
Controllo	Enforcement	Self-enforcing
Logica	Dominio	Accordo
Sistema di interazione	A geometria costante	A geometria variabile

In termini teorici il modello di government democratico basa le decisioni sul principio di maggioranza, il suo percorso deliberativo è strutturato, concentrato e determinato, ed il suo output operativo consiste nella prescrizione o comando. La governante, invece, si fonda logicamente e tendenzialmente sulla regola dell'unanimità, il suo percorso è articolato e dinamico, ed il suo output si configura nell'accordo (patto, contratto, codice volontario, etc.). Quindi in termini di proposizione ideologica generale, nella governance la "logica privatistica dell'accordo" va a sostituire la "logica pubblicistica del dominio"⁹.

Mix dei modelli

Nel confronto precedentemente prospettato, come d'altronde appare nella grande mole di approfondimenti teorici esistenti in merito, il giudizio si configura evidentemente a favore della governance. Questa viene ad essere considerata necessaria e inderogabile evoluzione del sistema democratico di organizzazione sociale, contro il government che ne rappresenta il modello ormai arretrato e in contrasto con le esigenze correnti e prospettiche. Esiste poi anche un giudizio di valore morale che privilegia la trasparente governance al government, considerato una forma rigida di gestione della *res publica* con elementi di autoritarismo procedurale.

⁹ N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi 1984 (rist. 2005).