

**LIVELLO BOTTOM UP
E SVILUPPO
DEL TERRITORIO**

**La rete degli Sportelli Unici
in Emilia-Romagna**

**a cura di
Monica Lombini
Lucio Poma**

FrancoAngeli



Università degli Studi di Ferrara



COMITATO SCIENTIFICO

Giovanni Masino
Laura Ramaciotti

**LIVELLO BOTTOM UP
E SVILUPPO
DEL TERRITORIO**

**La rete degli Sportelli Unici
in Emilia-Romagna**

**a cura di
Monica Lombini
Lucio Poma**

FrancoAngeli

Copyright © 2010 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

Introduzione	pag.	9
---------------------	------	---

PARTE PRIMA
PROFILI GIURIDICO AMMINISTRATIVI
DEL “BOTTOM UP”

1. Il rilancio del territorio tra economia e istituzioni	»	13
1.1. L'emergere della <i>governance</i>	»	16
1.2. Territorio come creatore di conoscenza	»	21
1.3. Mobilità e nuova concezione del territorio	»	25
1.4. L'organizzazione territoriale della conoscenza	»	28
2. La modernizzazione del sistema amministrativo italiano e le questioni connesse alle politiche di decentramento	»	33
2.1. Le riforme amministrative nell'ambito dello sviluppo economico	»	33
2.2. Le principali caratteristiche del riassetto istituzionale	»	36
2.3. Le attuali prospettive di riforma	»	40
2.4. La dimensione europea delle riforme	»	41
2.5. Tendenze neocentraliste delle politiche di riforma	»	45
3. La questione della semplificazione per le imprese	»	48
3.1. L'ambito nazionale o l'approccio multi-livello?	»	48
3.2. Sussidiarietà, adeguatezza, proporzionalità: i principi cardine e le tendenze evolutive applicate alla politiche di semplificazione per le imprese	»	54

3.3. Quali gli effetti sul livello nazionale e locale delle politiche di sviluppo comunitario?	pag.	58
3.4. Le peculiarità del contesto italiano di riforma dello Stato e dell'amministrazione. La normativa e gli strumenti di semplificazione	»	59
3.5. Il ruolo paradigmatico dello Sportello Unico Attività Produttive (SUAP)	»	64
4. Riforma dello sportello unico: problemi teorici e risvolti applicativi	»	72
4.1. Premessa	»	72
4.2. Analisi del campo di applicazione del regolamento	»	74
4.3. L'articolo 38 d.l. 112/2008 "Impresa in un giorno"	»	78
4.4. Aggiornamento	»	84

PARTE SECONDA
LE ESPERIENZE DI ALCUNI SPORTELLI UNICI
PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE REGIONALI

5. Sportello unico e sviluppo territoriale: il caso di Argenta	»	87
5.1. L'esperienza dello Sportello Unico per le Attività Produttive del Comune di Argenta, Provincia di Ferrara	»	87
5.2. Il Case Study: InvestInArgenta	»	90
5.2.1. Introduzione	»	90
5.2.2. Il progetto	»	91
5.2.3. Il contesto territoriale	»	91
5.2.4. La vision	»	92
5.3. Sviluppo del Progetto	»	94
5.4. Le fasi di lavoro	»	95
5.4.1. Fase 1 – "Il quadro conoscitivo"	»	95
5.4.2. Fase 2 – "Identificazione delle idee forza del programma di sviluppo per Argenta e Sviluppo degli interventi progettuali"	»	97
5.4.3. Fase 3 – "Elaborazione del programma di sviluppo per Argenta: le prospettive, i progetti"	»	97
5.4.4. Fase 4 – "Diffusione dei risultati"	»	98
5.5. Il brand e il piano di comunicazione	»	99
5.5.1. Il portale InvestInArgenta	»	100
5.6. Le linee d'azione progettuali in fase di realizzazione	»	102
5.7. Un primo grande risultato: investimento su accordo programmatico regionale di SFIR S.P.A. per la realizzazione dello stabilimento agroalimentare Ferrara food	»	103
5.8. Alcune considerazioni finali	»	106

6. Controllo di gestione e soddisfazione del cliente: lo sportello unico di Faenza	pag.	107
6.1. Premessa: L'organizzazione del Comune di Faenza per lo Sviluppo Economico del Territorio	»	107
6.2. La qualità del servizio nello SUAP di Faenza	»	108
6.2.1. Il cliente non ha sempre ragione	»	109
6.3. L'introduzione del sistema di gestione per la qualità nello SUAP di Faenza	»	109
6.3.1. La progettazione del servizio per lo SUAP del Comune di Faenza	»	111
6.3.2. L'approvvigionamento: il momento cruciale della progettazione dello sportello unico	»	114
6.3.3. La carta del servizio come contratto con il cliente/utente	»	115
6.3.4. La Carta del servizio dello Sportello unico del Comune di Faenza	»	115
6.4. Indagini sulla soddisfazione dei clienti: La customer satisfaction come strumento di gestione in qualità e di Marketing	»	116
6.4.1. La metodologia adottata dallo Suap di Faenza	»	118
6.4.2. I dati raccolti	»	119
6.5. Il controllo di gestione	»	120
6.6. Il miglioramento continuo	»	123
6.7. Riflessioni conclusive	»	124

PARTE TERZA
RISULTATI DI UN'INDAGINE CONOSCITIVA SVOLTA
SUGLI SPORTELLI UNICI PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE
DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

7. Gli sportelli unici per le attività produttive nella Regione Emilia-Romagna	»	127
7.1. Premessa metodologica e analisi del campione	»	127
7.1.1. Analisi del campione – Copertura geografica e tipologia degli Suap rispondenti	»	129
7.2. Le caratteristiche strutturali degli Suap nella Regione Emilia-Romagna. Tendenze complessive e differenze provinciali	»	131
7.2.1. Le tendenze complessive	»	131
7.2.2. Analisi provinciale delle caratteristiche strutturali	»	135
7.2.3. L'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione (ICT)	»	140
7.2.4. La certificazione di qualità, la customer satisfaction e i rapporti con gli Enti Terzi	»	143

8. La dinamica degli SUAP: le pratiche	pag.	149
8.1. Numero di pratiche svolte da inizio attività	»	149
8.2. Numero di pratiche svolte nell'anno in analisi (2005)	»	151
8.3. Numero di soggetti serviti	»	153
8.4. Tipologie di procedimenti	»	155
8.4.1. Analisi delle singole procedure: Edilizia, Commercio e Pareri igienico sanitari	»	155
8.4.2. L'edilizia	»	156
8.4.3. I pareri igienico sanitari	»	156
8.4.4. Pratiche anche indirettamente correlate al Dpr 447/1998	»	158
8.4.5. Pratiche ambientali: scarichi idrici ed emissioni in atmosfera	»	163
8.4.6. Pratiche ambientali: Inquinamento acustico, Valutazioni di impatto ambientali e Autorizzazioni integrate ambientali	»	166
8.4.7. Prevenzioni incendi	»	168
8.4.8. Altri procedimenti	»	169
8.5. I tempi dei procedimenti: il tempo massimo, medio e minimo	»	171
8.5.1. Il tempo medio	»	172
8.5.2. Il tempo minimo	»	174
8.6. I procedimenti Autocertificati	»	175
9. Il rapporto con gli enti terzi	»	177
9.1. Introduzione	»	177
9.2. Le pratiche interrotte/sospese	»	177
9.2.1. Le pratiche ambientali: scarichi idrici, emissioni in atmosfera e inquinamento acustico	»	179
9.2.2. Le pratiche ambientali: valutazioni di impatto ambientale (VIA) e Autorizzazioni integrate ambientali (AIA)	»	181
9.2.3. Le pratiche edilizie	»	182
9.2.4. Pratiche di prevenzione antincendi	»	185
9.2.5. Procedimenti indirettamente legati al DPR 447	»	185
9.2.6. Pareri igienico sanitari	»	186
9.3. Tempi medi di risposta degli enti terzi	»	187

PARTE QUARTA
RIFLESSIONI CONCLUSIVE

10. Elementi di policy territoriali alla luce della ricerca	»	191
--------------------------------------------------------------------	---	-----

INTRODUZIONE*

Lucio Poma, Monica Lombini

Questo libro è il frutto della lenta maturazione di un progetto partito nel 2005, quando a questa Università fu commissionato uno studio preliminare di fattibilità sulla riorganizzazione della rete degli sportelli Unici regionali, che diede luogo ad una imponente ricerca sul campo di cui questo libro rappresenta la sintesi.

Il presente lavoro è suddiviso in tre parti, che contestualizzano nel territorio l'attività degli sportelli unici emiliano romagnoli. La prima parte mette in luce, nel primo capitolo, l'esigenza di un mutato rapporto tra pubblico e privato di cui gli sportelli unici rappresentano un'esperienza privilegiata. Ciò è assai importante alla luce di una visione del territorio non più come esternalità per le imprese ma come uno degli attori diretti dello sviluppo economico. Il secondo capitolo è relativo agli aspetti giuridico amministrativi dell'attività dello SUAP, nel quale viene condotto un excursus delle riforme amministrative che maggiormente hanno interessato l'apparato normativo in tema di sviluppo economico e competitività per le imprese, analizzando sia i sistemi legislativi nazionali e comunitari, che i possibili scenari di sviluppo futuro di questa disciplina in Italia. Dati questi presupposti, nel terzo capitolo vengono definiti gli elementi chiave del processo di semplificazione amministrativa per le imprese, che si inserisce all'interno di un più ampio percorso portato avanti nel nostro paese da un decennio a questa parte volto ad avere una pubblica amministrazione il più possibile vicina alle esigenze dei cittadini (*citizen*

* Si desidera ringraziare quei responsabili degli Sportelli Unici e i referenti dei coordinamenti provinciali, che grazie alla loro collaborazione hanno reso possibile la realizzazione della ricerca. Ringraziamo, inoltre, i componenti del comitato tecnico del tavolo di coordinamento della rete regionale degli sportelli unici che hanno commentato le fasi preliminari del presente lavoro. E, infine, ringraziamo quei membri dello staff del Servizio sportelli unici e semplificazione per le imprese della regione Emilia-Romagna, che con competenza ci hanno supportato durante questo progetto, Simona Mattioli, Mirko De Giovanni e Anna Maria Linsalata.

oriented). Ed è proprio in questa logica, in linea con i principi comunitari di sussidiarietà e decentramento, che viene introdotta e spiegata la nascita degli sportelli unici, interpretabile come l'apice di una serie di politiche "*bottom-up*" di semplificazione amministrativa per le imprese. Al coronamento di questo inquadramento giuridico viene infine delineato, nel quarto capitolo, il contesto normativo ed operativo in cui operano gli sportelli unici in Italia.

Nella seconda parte si analizzano due *case studies* che costituiscono due importanti esempi di *best practices* di Sportello Unico a livello comunale. I casi dei comuni di Argenta e di Faenza si sono distinti in quanto hanno posto in essere una gamma completa di servizi innovativi per le imprese ed i cittadini, quali progetti di marketing territoriale per il rilancio dell'economia, sito web, servizi internet avanzati, sistemi di gestione della qualità e di *customer satisfaction*.

La terza parte, trae le sue origini da una indagine conoscitiva svolta in collaborazione tra il Servizio Sportelli Unici per le Attività Produttive della Regione Emilia-Romagna e il Dipartimento di Economia dell'Università dei Ferrara, effettuata nel periodo compreso tra il 2006 e il 2007 sulla totalità degli sportelli unici regionali. Questa ricerca, realizzata tramite interviste dirette a tutti gli sportelli unici del territorio regionale analizza i principali aspetti gestionali, organizzativi ed operativi degli sportelli unici. Nel sesto capitolo vengono studiate le caratteristiche strutturali degli sportelli unici, analizzando le scelte organizzative applicate in termini di risorse umane e di tecnologia adottata, nonché il ricorso a servizi avanzati, come ad esempio certificazioni di qualità o sistemi di *customer satisfaction*. Nel settimo capitolo, viene presa in esame l'attività degli sportelli unici in termini di numero e tipologia di pratiche svolte a livello provinciale, mentre nell'ottavo capitolo, vengono analizzati i rapporti con gli enti terzi coinvolti nel processo di rilascio di autorizzazioni. Le riflessioni finali di *policy* sono competenza dell'ultimo capitolo che chiude il volume, rimarcando il ruolo importante che possono ricoprire gli sportelli unici in un'ottica di rilancio del territorio.

PARTE PRIMA

PROFILI GIURIDICO AMMINISTRATIVI
DEL “BOTTOM UP”

1. IL RILANCIO DEL TERRITORIO TRA ECONOMIA E ISTITUZIONI

Lucio Poma

Gli scenari nei quali si snodano le dinamiche competitive sono drasticamente mutati. Non si tratta di un'evoluzione lenta e silenziosa, ma come ci ha mostrato la recente profonda crisi, di una rivoluzione istituzionale e tecnologica, che rende smarrite imprese ed istituzioni, che spesso navigano a vista. Le radici di questa crisi affondano nel tempo, quando un sistema economico mondiale sostanzialmente chiuso ha avviato vigorosi processi di apertura. Un ampliamento radicale dell'*extent of the market* che modifica la divisione del lavoro nel tessuto di imprese e nel contesto sociale ed istituzionale.

In Italia si sono innescati mutamenti a monte, con la creazione dell'euro, e a valle tramite il decentramento amministrativo ed il rilancio del livello territoriale. Si istaura così una relazione biunivoca tra cambiamento economico e mutamento istituzionale, indotta dai processi di apertura congiunti all'economia della conoscenza, che intreccia *governance economica* e *governance istituzionale*, in trame che intessute a livello europeo si snodano fino a discendere nei contesti locali.

L'integrazione economica europea è stata una risposta di *governance istituzionale* ad una *governance economica* sfuggita al controllo degli stati nazionali. Per tutti i settori produttivi la competizione si è acuita ampliando la sua estensione e accrescendo la dimensione delle imprese. Crescenti economie di scala, finalizzate all'abbattimento dei costi di produzione, impongono mercati di riferimento, necessari a raggiungere la dimensione minima efficiente, che trascendono i confini nazionali e spesso quelli europei. A sua volta, l'economia della conoscenza reclama investimenti crescenti in ricerca e sviluppo, difficilmente recuperabili a causa della loro scarsa appropriabilità, indirizzando le imprese operanti nei settori della conoscenza verso la strada della concentrazione industriale.

Il processo di concentrazione economica ed istituzionale è solo una faccia della globalizzazione. Congiuntamente all'economia della standardizzazione si materializza un'economia della diversità che rintraccia nei contesti locali il

motore della specializzazione e dell'innovazione produttiva. A fronte di un indebolimento dello stato-nazione si è contrapposto un processo di rafforzamento delle autonomie locali. In Europa dove l'estensione del mercato trascende l'estensione della sovranità del singolo stato, si è assistito ad un rilancio della valenza territoriale. I sistemi locali di sviluppo, le politiche territoriali, le politiche verso le piccole e medie imprese, si congiungono assieme in una cornice strategica all'interno della quale l'Europa gioca la carta dell'economia delle diversità: differenti specializzazioni economiche, linguaggi, istituzioni, culture, tradizioni. Se economia ed istituzioni sono strettamente interconnesse, allora è presumibile che l'ampliarsi della dimensione economica faccia affiorare i "vuoti istituzionali" incapaci di sostenere l'evoluzione del mercato. Il mutamento istituzionale deve avvenire in una interazione continua tra livello *top-down* e *bottom-up* dove la trasformazione territoriale deve intarsiarsi nel più ampio contesto europeo.

La nuova sfida competitiva è dunque racchiusa nell'economia della conoscenza. Ponendo al centro della produzione la conoscenza si modificano le relazioni tra imprese e territorio. Nella tradizionale modalità produttiva, incentrata sulla produzione fisica del bene, l'impresa è posta al centro del processo produttivo mentre gli attori territoriali sono considerati esternalità della produzione. Il vantaggio di operare in un dato contesto locale è riconducibile alla riduzione dei costi produttivi e di trasporto e all'abbattimento dei costi di transazione, ma gli attori territoriali e gli enti locali non partecipano al processo produttivo, affidato unicamente alle imprese. La prospettiva cambia radicalmente collocando al centro della produzione la conoscenza. Essa è un fenomeno collettivo ed interagente, una combinazione di saperi, della cui produzione gli attori territoriali sono agenti diretti assieme alle imprese. La sua diffusione e applicazione, implica una differente organizzazione strutturale dell'ambiente nel quale la conoscenza circola, si diffonde e viene creata. Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione partecipano a definire questo nuovo ambito, accelerando i processi di interiorizzazione, socializzazione e codificazione della conoscenza. Esse da un lato influenzano le aspettative degli agenti economici, prospettando potenziali scenari futuri, dall'altro, in quanto tecnologie di rottura e discontinuità, de-costruiscono l'esistente e de-codificano i vecchi linguaggi. Sfuma così il classico ruolo del territorio fornitore di esternalità per abbassare i costi di transazione della produzione fisica.

Le imprese richiedono un ambiente in grado di sviluppare conoscenza ed innovazione e si prospetta la necessità di nuove policy industriali orientate a sviluppare la produzione di conoscenza attraverso un dialogo più serrato tra gli attori pubblici e gli agenti privati.

Nel passato l'impatto economico, l'autorità e la capacità di sviluppo e regolazione dell'economia del livello territoriale era rarefatta e sostanzialmente ininfluente. Oggi l'impatto delle istituzioni locali è rilevante: hanno gradi d'autonomia fiscale, di regolazione contrattuale, di regolamentazione economica, generano conoscenza e stimolano l'innovazione e la ricerca. Inoltre gestiscono risorse

dell'Unione destinate a promuovere lo sviluppo economico, la lotta alla disoccupazione, l'innovazione, le nuove tecnologie, la crescita di professionalità, di imprenditorialità e la gestione del credito. Le istituzioni territoriali, formali ed informali, filtrano le informazioni, definiscono contesti cognitivi, relazionali, logistici ed infrastrutturali, favoriscono il clima di fiducia condivisa, rendono stabili le aspettative di competizione e cooperazione, che costituiscono l'amalgama, o mercato, nel quale interagiscono i soggetti economici.

Il dibattito sugli effetti economici, istituzionali e politici dell'integrazione economica regionale di vaste aree del continente è oggi tematica ricorrente in molteplici discipline, ma poca enfasi è stata riposta sulle ricadute "locali" di tali effetti, sugli esiti di *governance territoriale* e di dinamica dei sistemi produttivi locali, il cui equilibrio è il cemento delle fondamenta dell'integrazione comunitaria. In Europa il processo di integrazione si è alternato tra la valorizzazione delle diversità e la spinta verso la convergenza dei parametri economici e normativi: un condensato, a volte contraddittorio, di conformismo e diversità, scaturito dall'esigenza di ricondurre le differenziazioni e le reciproche specializzazioni ad un comune denominatore di natura economica, politica, linguistica, culturale o tecnologica.

Nel mercato globale assistiamo alla compresenza di beni omogenei prodotti da imprese che operano in contesti istituzionali differenti, soggette a controlli e regolazioni differenti. La competizione economica ha assunto nel tempo connotati diversi, che si sono sedimentati e sovrapposti generando un ventaglio di possibilità strategiche e dimensionali: la divisione del lavoro e le economie di specializzazione, con la connessa innovazione incrementale¹; le economie esterne di agglomerazione che permettono vantaggi competitivi per le piccole imprese distrettuali²; la grande innovazione schumpeteriana affidata principalmente alle grandi imprese monopolistiche³; la differenziazione dei beni prodotti e la conseguente creazione di concorrenza monopolistica in mercati di nicchia⁴; le economie di scala e di dimensione ed il potere di mercato su mercati sempre più ampi⁵ e le strategie dell'impresa multinazionali e transnazionali, sempre più incentrate al governo della conoscenza⁶.

1. Cfr. Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (1776), The Modern Library, New York 1994.

2. Cfr. Marshall A. e Marshall M.P., *The Economics of Industry*, MacMillan, London 1879; Alfred Marshall, *Industry and Trade*, Macmillan, London 1919 e (1890).

3. J.A. Schumpeter (1912), *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press, Cambridge Mass. 1934; reprint by Transaction Publisher, New Brunswick 1996.

4. E.H. Chamberlin (1933), *The Theory of Monopolistic Competition*, Harvard University Press, Cambridge Mass. 1956.

5. J. Bain, *Barriers to New Competition*, Cambridge, Cambridge, Mass. 1956; P. Sylos, Labini P. (1956), *Oligopolio e progresso tecnico*, Einaudi, Torino 1982; B. Gold, *Changing Perspective on Size, Scale and Return: an Interpretative Survey*, «Journal of Economic Literature» 19, 1981.

6 Ghoshal S., Barlett C.A., *The Multinational Corporation as an Interorganisational*

L'insieme di queste strategie competitive si fonda sulla ricombinazione dei fattori produttivi in ambiente istituzionale dato: lo stato nazionale. In un *extent of the market* che ha come riferimento il governo e la regolazione dello stato-nazione, grandi e piccole imprese, distretti industriali, sistemi locali produttivi, competono combinando strategie di nicchia, ricercando economie di scala in produzioni di massa, sfruttando le esternalità territoriali, a volte uniformando, altre differenziando, il prodotto. L'inversione di questo processo palesa il nuovo volto della competizione, che si incentra su beni omogenei ma prodotti e venduti in contesti istituzionali diversi e mutevoli: i contesti produttivi si modificano e si cambiano con maggiore velocità rispetto alla modificazione dei beni prodotti.

Nella competizione globale le strategie concorrenziali aggiungono un ulteriore, rivoluzionario, elemento: la competizione sui diritti e sulle regole di mercato. Si riafferma con vigore ciò che Smith definiva *power of exchanging*: il diritto allo scambio delle merci. Nel mercato globale si assiste non solo ad una ricomposizione delle *provisions* e delle *capabilities*⁷, ma anche degli *entitlements*⁸. Laddove l'estensione dello scambio dei beni a livello mondiale eccede l'estensione dei "governi" del mercato stesso, l'exasperata concorrenza, coinvolgendo anche gli *entitlements*, potrebbe indebolire l'attuale configurazione dei diritti. Lo sfasamento tra l'*extent of the market* e la «*well-governed society*»⁹ diventa evidente: a fronte di un'estensione del mercato di dimensione mondiale manca una reale legittimazione sulle istituzioni atte al governo e alla sua regolamentazione.

1.1. L'emergere della *governance*

Il dibattito che vede la *governance* contrapposta al *government* aiuta a comprendere la tensione tra globale e locale, tra economia e istituzioni, tra mercato e società ed tra pubblico e privato.

Il termine *governance* non è recente, mentre lo è la sua nuova ed opposta definizione rispetto al passato. Nel 1970 Finer definiva *government* come: «the activity or process of governing or *governance*; a condition of ordered rule (...) the manner, method or system by which a particular society is governed»¹⁰,

Network, «Academy of Management Review, vol. 15, n. 4, 1990; Dunning J.H., *Reappraising the Eclectic Paradigm in an Age of Alliance Capitalism*, «Journal of International Business Studies» Third Quarter 1995.

7. L'espressione è qui usata nell'accezione data da A. Sen in, *Resources, Values and Development*, Basil Blackwell Publishers Ltd., Oxford 1984.

8. Per una chiarificazione del termine *entitlements*, si veda R. Dahrendorf, *The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty*, Weidenfel & Nicolson, New York 1988.

9. Nella accezione data da Adam Smith in, *An Inquiry...*, op. cit., p. 12.

10. S.E. Finer, *Comparative Government*, Allen Lane, Penguin, London 1970, pp. 3-4.

considerando *governance* e *government* sinonimi. Tuttavia è nella differenziazione dei due termini che si rintraccia la svolta terminologica¹¹. Per taluni versi, il termine *governance* assume un significato perfino contrapposto a quello di *government*, rappresentando una situazione dinamica e di cambiamento rispetto a quella statica e di conservazione associata alla *government*. La *governance* assume il significato di «*new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed*»¹². Essa può assumere differenti ottiche: amministrativa; economica; oppure rispetto alla pluralità degli attori e dei sistemi di rete.

Nell'ambito amministrativo e statale si rintracciano due usi del termine *governance*: *minimal state* e *new public management*. La *governance* intesa come *minimal state*¹³, implica una ridefinizione dei confini tra il settore pubblico e privato, propendendo per un uso del mercato e del quasi-mercato per l'erogazione dei servizi pubblici. In tal senso la *governance* potrebbe essere declinata come una accettabile facciata per tagliare le spese e per ridurre la presenza del governo¹⁴. L'idea dello stato minimale che da tempo ha animato il dibattito economico¹⁵ e filosofico-politico¹⁶, ha recentemente mostrato un rinnovato vigore, imputabile alla sempre più ardua sostenibilità delle politiche di *welfare* in Europa, e alla competizione tra i differenti assetti istituzionali nazionali conseguente dall'apertura dei mercati. Lo slittamento della linea di demarcazione tra pubblico e privato verso un maggior utilizzo del mercato oltre a produrre effetti verso l'esterno – affidamento a terzi dell'erogazione dei servizi pubblici – innesca, nel settore pubblico, uno slancio verso i principi ed i metodi orientati all'efficienza, caratteristici del settore privato, introducendo sistemi di valutazione e di incentivazione in base ai risultati¹⁷, che richiamano ad un uso del termine *governance* riferito a *new public management*¹⁸.

11. Per approfondimenti su questo punto cfr. Rosenau J., *Governance, Order and Change in World Politics*, in J. Rosenau and E.O. Czempiel (eds), *Governance without government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1992; R.A. Rhodes, *The New Governance: Governing without Government*, «Political Studies», XLIV, 1996; G. Stoker, *Governance as Theory: Five Propositions*, «International Social Science Journal», vol. 50, n. 1, 1998.

12. Rhodes R.A., *The New Governance*, op. cit., pp. 652-3.

13. Rhodes R.A., *The New Governance*, op. cit..

14. Stoker G. (1998), *Governance as Theory*, op. cit.

15. Hayek von F.A. (1944), *The Road to Serfdom*, The University of Chicago Press, Chicago 1944; e *Law, Legislation and Liberty*, vol. I, *Rules and Order*, (1973), Routledge & Kegan, London 1982.

16. Nozick R. (1974), *Anarchy, State and Utopia*, Basil Blackwell, Oxford 1974.

17. Osborne D., Gaebler T. (1992), *Reinventing Government*, Addison-Wesley, Reading MA, 1992.

18. Rhodes R.A., *The New Governance*, op. cit.; Kickert W.J., Klijn E.H. (a cura di), *Managing Complex Network. Strategies for the Public Sector*, Sage, London 1997.

Dalla prospettiva economica si rintracciano due usi del termine: *corporate governance* e *good governance*. La *corporate governance*¹⁹, si riferisce all'analisi delle diverse forme di controllo e di gestione delle imprese nell'interdipendenza e trasparenza tra le componenti dell'assetto proprietario e gestionale, e nelle loro interrelazioni con il contesto sociale di riferimento. La *good governance* è nata come nuova prassi di intervento della Banca Mondiale nei paesi del terzo mondo e declinata nelle tre modalità di azione: sistemica, politica e amministrativa²⁰. Nonostante l'utilizzo della *governance* richiami alla costruzione di un consenso e dunque ad un coinvolgimento *bottom up* della società civile la *good governance* sottintende una politica accentrata e *top down*. Le riforme istituzionali sono ricondotte nell'alveo di programmi economici neoliberalisti i cui noti principi ispiratori dell'efficienza e della competizione si coniugano con le privatizzazioni e la riforma dei servizi pubblici: un accentuato rigore sulla disciplina di bilancio, l'introduzione di strumenti di valutazione, la verifica e controllo delle spese, un'accresciuta responsabilizzazione conseguente al decentramento amministrativo. Tale efficientismo deve però essere accompagnato da un'enfasi sugli aspetti sociali, politici e istituzionali facendo sì che la «*good governance marries the new public management to the advocacy of liberal democracy*»²¹. Matrimonio destinato a fallire in quanto il legame tra riforma del libero mercato, *good governance*, democrazia e società civile è molto più forte nella retorica delle istituzioni finanziarie internazionali che nella realtà dei fatti²².

Privilegiando infine la caratteristica della molteplicità di attori, istituzionali ed economici, e delle reti si delineano altre due usi del termine *governance*: *social-political governance* e *self-organizing networks*.

La *social-political governance*²³ descrive i sistemi di governo i cui esiti di *policy* non sono il prodotto delle azioni di un governo centrale ma il comune risultato dell'interdipendenza tra una molteplicità di attori. L'essenza dell'ipotesi si basa sull'esistenza di una interdipendenza funzionale, non gerarchicamente ordinata, tra attori politici e sociali. Tale interdipendenza, pur centrale, non è esaustiva per definire la *social-political governance*, ma deve essere accompagnata da condizioni oggettive e soggettive collegate tra loro. Le prime annoverano l'esistenza di: i) tradizionali strutture di autorità, metodi e strumenti che hanno fallito o che sono stati erosi; ii) obiettivi che raccolgono

19. Tricker R.I., *International Corporate Governance*, Englewood Cliff NJ, Prentice Hall, 1984.

20. Leftwich A., *Governance, Democracy and Development in the Third World*, «Third World Quarterly», 14, 1993.

21. Rhodes R.A. (1996), *The New Governance*, op. Cit., p. 659.

22. Hewitt de Alcantara C., *Uses and Abuse of the Concept of Governance*, «International Social Science Journal», vol. 50 n. 1, 1998, p. 108.

23. Kooiman J., *Social-political Governance*, in J. Kooiman (a cura di) *Modern Governance*, Sage, London 1993.

consenso e partecipazione da parte di attori sia pubblici che privati; iii) una sufficiente convergenza degli obiettivi tali da innescare effetti sinergici a somma positiva del tipo *win-win*. Le condizioni soggettive comprendono un certo ammontare di: i) fiducia reciproca e di reciproca comprensione; ii) responsabilità comune; iii) sviluppo politico socialmente supportato²⁴. Una volta stabilite le condizioni che favoriscono il consolidarsi della *social-political governance* essa si sviluppa come interfaccia all'accresciuta complessità, alla dinamica e alla diversità. Una modalità di governo accentrata (*government*) a fronte di una maggiore complessità e diversità, attiva un processo di semplificazione. Nella *social-political governance*, la complessità e la diversità sono parti integranti del modello. Nel *government* la complessità viene ridotta a una relazione di causa effetto, ricondotta ad una dipendenza unilaterale e divisa in unità, parti o discipline; la dinamica viene considerata lineare e presumibile, continua e reversibile, interpretata mediante meccanismi *feed-forward*. La diversità richiede un approccio basato sulla media, dove dalle regole si ricavano le eccezioni. All'opposto, nella *social-political governance*, le parti nella complessità sono ricondotte ad un insieme, si è in presenza di una interdipendenza multidimensionale, e si dà risalto alla comunicazione tra i networks. La dinamica viene letta attraverso modelli non-lineari e caotici, considerata discontinua e irreversibile e analizzata attraverso meccanismi di *feed-while/feed back*. Essa implica un'analisi contestuale e discreta, dove dalle eccezioni si ricavano le regole²⁵.

Relativamente alla molteplicità di attori il secondo uso di *governance* è come *self-organizing networks*²⁶. I networks possono essere una forma di organizzazione delle attività economiche che si distingue rispetto alla classica dicotomia tra mercato e gerarchia²⁷. Essi basano le loro forme di *governance* sottolineando l'importanza della fiducia, della reputazione, della reciprocità e della mutua interdipendenza, elementi che non possono essere completamente ricondotti né alla razionalità economica dell'*homo oeconomicus* né alle classiche strutture di potere, autorità e gerarchia. Si creano dunque le premesse per una terza via "oltre il mercato e la gerarchia"²⁸, che analizza le interazioni della *governance* rivolte a oltrepassare i confini tra pubblico e privato, tra interesse individuale e collettivo, recuperando un approc-

24. Kooiman J., *Findings, speculation and recommendations*, in J. Kooiman (a cura di), *Modern Governance*, Sage, London 1993, p. 251.

25. Kooiman J. (1993b) *Findings, speculation and recommendations*, op. Cit.

26. Rhodes R.A. (1996), *The New Governance*, op. Cit.; Jessop B., *The Rise of Governance and the Risk of Failure: the Case of Economic Development*, «International Social Science Journal», vol. 50 n.1, 1998.

27. Powell W.W. (1991), *Neither market nor hierarchy: network form of organisation*, in G. Thompson et. al., *Markets Hierarchies & Networks: the Co-ordination of Social Life*, Sage, London 1991.

28. Amin A. and Hausner J. (edit), *Beyond Market and Hierarchy*, Elgar, Cheltenham UK 1997.