

Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della p.a.?

Denita Cepiku

Dottoranda di ricerca in Economia e gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche – Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

SOMMARIO: 1. La rilevanza del concetto di governance nei processi di innovazione della p.a. 2. Motivazioni e metodologia del lavoro. 3. La letteratura internazionale sulla governance. 4. Conclusioni.

Negli studi sull'innovazione della p.a. e nella retorica politica e manageriale la governance è un termine molto utilizzato, ma non sempre in virtù della sua capacità di mediare idee univoche e condivise. La vaghezza concettuale e la flessibilità interpretativa del termine ne spiegano l'uso crescente, accompagnato però da una perdita di precisione del suo significato. Nel complesso sembra essersi determinato un divario tra la necessità di riferirsi alla governance come riferimento comune nella ricerca e nei processi di innovazione della p.a. e la constatazione che il concetto è lungi dall'essere univoco e privo di ambiguità. Tutto ciò sembra suggerire l'utilità di evidenziare, attraverso una review della letteratura, i tratti comuni dei diversi approcci e definizioni di public governance, identificare i principali punti di contatto con la teoria economico-aziendale ed indagare l'impatto sugli aspetti operativi delle pp.aa.

In the past two decades of p.a. reform, the "governance" term has gained wide currency both in the academic debate and in the political-managerial rhetoric, often at the expense of the "government" concept or as a fightback from NPM. The key of success arises from its conceptual vagueness and interpretative flexibility. However, these strengths may be part of its weaknesses, since a growing use of the term is perceived to go hand-to-hand with a loss of conceptual accuracy. The easily-identifiable gap between the need to use "governance" as a reference term in public sector management and research, and the recognition of its ambiguity, suggests the utility of a literature review, aimed at comparing different public governance research approaches. Furthermore, emerging issues in governance research are highlighted, as well as important implications on p.a. management.

Si ringrazia il prof. Marco Meneguzzo per le preziose indicazioni e gli indispensabili suggerimenti. Si esprime la propria gratitudine al prof. Elio Borgonovi ed ai partecipanti del 1° Workshop Nazionale di "Azienda Pubblica" del 20 maggio 2004, per i loro commenti su una prima versione di questo articolo. L'articolo rappresenta una elaborazione della prima parte del paper presentato, mentre la seconda parte del paper, dedicata al tema della governance come intesa e promossa dalle istituzioni internazionali, è attualmente in fase di revisione e sarà oggetto di prossima pubblicazione.

Il presente articolo è frutto della revisione del paper presentato al 1° Workshop Nazionale di Azienda Pubblica "L'innovazione nel governo e nel management dei sistemi di pubblica amministrazione", Università Carlo Cattaneo – LIUC, Castellanza, Giovedì 20 maggio 2004.

Si ringrazia il Comitato scientifico del Workshop per i preziosi suggerimenti.

Parole chiave: public governance – reti – New Public Management

1. La rilevanza del concetto di governance nei processi di innovazione della p.a.

La parola *governance* ha origini etimologiche lontane che diversi autori identificano nel verbo governare che risale alla parola latina *gubernare*, che a sua volta si riferisce al greco *kybernân* o *kubernetes*, timonieri di navi nell'antichità (Barrett, 2001, 2002; O'Grady, 2002; Rosenau, 2000). La parola *kybernetes* viene usata da Platone che la identifica con l'arte di guidare o l'arte di governare (Schneider, 2002a). Il ruolo del *kybernetes* non era quello di "remare" ma quello di "indicare la rotta" da seguire.

In tempi moderni, la *governance* è diventata qualcosa di più della guida, è divenuta un concetto multi-dimensionale di non facile e condivisa definizione. Il tema della *governance* interessa diversi contesti quali il mondo delle aziende private (*corporate governance*), le amministrazioni pubbliche (*public governance*), le istituzioni internazionali e le loro politiche verso i Paesi membri (*global governance*) (1).

A prescindere dal contesto di riferimento, il concetto di *governance* ha vissuto un uso esponenziale nell'ultima decade al punto che alcuni autori parlano di una vera e propria "industria" della *governance* (2). In questa letteratura, vasta e multidisciplinare, è tuttavia difficile, per non dire impossibile, trovare un immediato consenso sugli elementi costitutivi del concetto e sulla sua definizione (3). Ne consegue che, nonostante l'ampia diffusione nella letteratura a livello internazionale, la *governance* in ambito pubblico rimane un termine ambiguo e concettualmente vago. A detta di alcuni, il segreto del suo successo è dovuto proprio alla vaghezza concettuale ed alla flessibilità interpretativa (Schneider, 2002a). Pierre e Peters (2000) invece collegano la popolarità del termine alla sua utilità (4). Altri autori però notano che l'uso crescente del concetto si sviluppa parallelamente ad una perdita di precisione del suo significato (Jachtenfuchs, Kohler-Koch, 2003) (5).

1 Il termine emerge, in questi tre contesti, come risposta a crisi di natura alquanto simile. Si pensi ai casi Enron, Tyco e Vivendi per le aziende private, al blocco dei negoziati della WTO, alle crisi finanziarie nel '97-'98, ai casi di malamministrazione della Commissione europea nel '99, ecc. Le crisi nel settore pubblico sono testimoniate invece dalle numerose indagini d'opinione sulla fiducia nella p.a. (v. World Economic Forum nel 2002), da episodi di corruzione o comportamenti non etici (v. i comitati Nolan e Neill nel Regno Unito) e crisi fiscali (si veda anche MUSSARI, 1990, pp. 34 ss.).

2 VAN KERSBERGEN e VAN WAARDEN (2004) hanno registrato una crescita intensa nel numero di articoli su riviste specializzate di *public management* (24 nel 1990, 510 nel 1999 e 603 nel 2000) e nei libri venduti in Olanda contenenti la parola nel titolo (23 nel 1990, 154 nel 1999 e 119 nel 2000).

3 Jan Kooiman, studioso da tempo impegnato sul versante dello studio della *governance* in ambito pubblico, ha affermato: "for a few years now, governance as a concept has been a catchword in many corners of the social science disciplines [...] apparently there is a need for such a concept, although we cannot deny that there has been some form of a bandwagon effect". Per BJÖRK e JOHANSSON (1999) "there are almost as many ideas of governance as there are researchers in the field". RHODES (1997) ha censito sei differenti usi del termine *governance*, mentre qualche anno dopo KOOIMAN (1999) aveva praticamente raddoppiato la lista, individuando una dozzina di differenti definizioni.

4 "A key reason for the popularity of this concept is its capacity – unlike that of the narrower term "government" – to cover the whole range of institutions and relationships involved in the process of governing".

5 D'altro canto, la mancanza di coerenza e validità scientifica di un concetto non va necessariamente a scapito della sua "efficacia ideologica". Cfr. IERACI, 2002.

2. Motivazioni e metodologia del lavoro

Il presente lavoro non vuole alimentare ulteriormente "l'industria della *governance*" né seguire una smania classificatoria. La motivazione principale, come evidenziato anche nel titolo, parte dalla osservazione di un "divario" che si è determinato tra la necessità di considerare la *governance* come riferimento comune nei processi di innovazione della p.a. e la constatazione che il concetto è lungi dall'essere univoco e privo di ambiguità. Le difficoltà di natura linguistica sono esacerbate da percorsi culturali e scientifici diversi che si sono sviluppati attorno al tema della *governance* (6). Ciò ha reso più difficile il consolidamento di prassi operative e approcci metodologici allo studio della *governance*, ma ha al contempo suggerito l'utilità di evidenziare, attraverso un *review* della letteratura, i tratti comuni dei diversi approcci e definizioni di *governance*.

Con riferimento al percorso metodologico adottato, l'articolo è di natura principalmente teorica e si caratterizza per un'analisi di secondo livello, ossia per una rassegna e sistematizzazione della letteratura esistente intorno al tema oggetto d'indagine. In particolare è utile evidenziare tre aspetti rilevanti: la delimitazione del campo di indagine, la tipologia ed i criteri di selezione delle fonti della ricerca ed, infine, la logica seguita nella classificazione dei diversi contributi individuati tramite l'analisi delle fonti.

Per quanto riguarda il *campo d'indagine* sono stati operati due ordini di limitazioni:

- Da un lato, tra le molteplici discipline che sotto vari profili si interessano della *governance*, ci si è concentrati principalmente sui contributi delle *scienze economiche* (in particolare: economia aziendale, economia politica e politica economica, economia e gestione delle imprese ed organizzazione aziendale), e delle *scienze politiche e sociali* (in particolare: scienza politica, storia delle relazioni internazionali, sociologia). È da evidenziare, tuttavia, che la maggior parte dei contributi presi in considerazione si caratterizzano per un approccio pluri-disciplinare (ci si riferisce in particolare agli studi di *public management* e *public administration*). Non sono stati presi in considerazione, invece, i contributi delle *scienze giuridiche*.
- Dall'altro, nell'ambito dell'universo degli studi sulla *governance* è stata operata una ulteriore limitazione con riferimento agli studi che si riferiscono specificatamente alla *governance* delle aziende e amministrazioni pubbliche, escludendo quindi dall'analisi il tema della *governance* nelle imprese (7).

Per quanto riguarda la *tipologia ed i criteri di selezione delle fonti* della ricerca, occorre osservare che le fonti sono principalmente tre: articoli in

6 In particolare: scienze economiche, scienze politiche e sociali, scienze giuridiche, *public administration* e *public management*, ecc.

7 Particolarmente delicata è stata la scelta se escludere o meno dall'analisi i contributi relativi alla *corporate governance*. In conclusione si è scelto di includere solo quei contributi che riferissero specificatamente lo studio della *corporate governance* alle pp.aa.

riviste specializzate, monografie e *paper* prodotti dai principali *network* di ricerca sul tema della *governance* pubblica.

I criteri di scelta delle riviste hanno riguardato il campo disciplinare di riferimento come evidenziato sopra. In una seconda fase di scelta degli articoli all'interno delle riviste, sono stati selezionati solo gli articoli rivolti a operatori e studiosi di amministrazioni pubbliche. Una ulteriore selezione è stata ispirata dal titolo dell'articolo, contenente il termine *governance* o argomenti affini⁸ e dall'autore (precedenti opere sulla *governance* pubblica).

Sono state prese in considerazione 120 riviste, di cui 49 italiane, in un periodo di osservazione, variabile a seconda delle riviste, dal 1995 ad oggi. All'interno delle 120 riviste sfogliate solo 27 hanno contribuito in maniera significativa al quadro interpretativo che ci apprestiamo ad introdurre (tabella 1, tra parentesi il numero di articoli).

Tabella 1 – Riviste utilizzate

1. Administration & Society (1)	14. Public Money & Management (1)
2. Australian Journal of Public Administration (1)	15. Public Organization Review (1)
3. Azienda Pubblica (3)	16. Public policy (1)
4. Economy and Society (1)	17. Regional and federal studies (1)
5. European Journal of Political Research (1)	18. Review of International Political Economy (1)
6. International Review of Administrative Sciences (2)	19. Review of public administration (1)
7. International Social Science Journal (3)	20. Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale (1)
8. Journal of Public Administration Research and Theory (3)	21. Rivista italiana di scienza della politica (1)
9. OECD Journal on Budgeting (2)	22. Scandinavian Political Studies (1)
10. Organization studies (1)	23. Social Sciences (1)
11. Political Studies (1)	24. Sociologia urbana e rurale (2)
12. Public Administration (7)	25. Teaching and Research Review (1)
13. Public Administration Review (3)	26. The Tocqueville Review (1)
	27. West European Politics (1)

Una seconda fonte (monografie) ha preso in considerazione contributi che affrontano il tema della *public governance* o argomenti affini⁹.

Sono stati infine considerati lavori presentati in convegni scientifici organizzati dai principali *network* di ricerca internazionali in tema di *public governance*. Ci riferiamo principalmente all'IPMN (*International Public Management Network*), IRSPM (*International Research Symposium on Public Management*), EGPA (*European Group of Public Administration*). Si tratta di una fonte particolarmente utile ai fini di cogliere i contributi più recenti sul tema della *governance* pubblica ancora inediti su riviste e monografie.

Infine, relativamente alla logica seguita nella *classificazione* dei diversi

⁸ Ci riferiamo in particolare a temi quali il *network management*, l'assetto istituzionale, l'innovazione/modernizzazione/riforma della p.a., la governabilità, ecc.

⁹ Si veda la nota precedente.

studi, il presente contributo ha ritenuto utile collocare la letteratura in diverse scuole – anglosassone, olandese, di lingua tedesca, scandinava, italiana – caratterizzate da affinità geografica e culturale nonché da analoghi percorsi di riforma (10).

3. La letteratura internazionale sulla governance

La tabella 2 schematizza la letteratura selezionata e riassume la ricchezza e la varietà dell'attuale dibattito internazionale sul tema della *governance* in ambito pubblico (11).

Tabella 2 – Letteratura selezionata

Letteratura anglosassone	Barrett (2001, 2002); Bevir, Rhodes (2001, 2003); Bevir, Rhodes, Weller (2003a, 2003b); Bovaird, Löffler (2001, 2002); Considine, Lewis (1999, 2003); Finer (1970); Healey, Robinson (1992); Hirst (2000); Hodges, Wright, Keasey (1996); Jessop (1995, 1997, 1998); Kettl (1993, 2000a, 2000b, 2002); Leach, Percy-Smith (2001); Lord Nolan Committee (1997); Lynn (2003); Lynn, Heinrich (2000); Lynn, Heinrich, Hill (2000, 2001); Lynn, Hill (2003); Pierre, Peters (1998, 2000); Rhodes (1992, 1996, 1997, 1998, 2000); Schick (2003); Stoker (1998, 2000).
Letteratura olandese	Bekke, Kickert, Kooiman (1995); Bundesregierung (1999); Jachtenfuchs, Kohler-Koch (2003); Kickert (1993a, 1993b, 1997a, 1997b, 2000, 2003, 2004); Kickert, Koppenjan (1997); Kooiman (1993, 1999, 2000, 2003); Kooiman, van Vliet (1993); Kooiman, van Vliet, Jentoft (1999); Nelissen (2002); van Heffen, Kickert, Thomassen (2000); Van Kersbergen, Van Waarden (2004).
Letteratura dei paesi di lingua tedesca	Dähler, Jann (2002); Goetz (1993); Helms (2000); Héritier (2002); Jann (1998, 2003); Johnson (1983); König (1993, 2000); Mayntz (1993, 1998, 1999, 2003); Reichard (2001); Reichard, Wegener (1998); Schedler (1998, 2003); Schneider (2002a, 2002b); Seibel (1992).
Letteratura scandinava	Björk, Johansson (1999, 2001); Bogason, Toonen (1998); Christensen (1995, 2003); Christiansen, Jørgensen (2000); Edlund (2001); Elander (2002); Greve (1997); Jensen (1998); Jørgensen, Hansen (1995); Knudsen (1991, 1999); Oecd (1993); Pedersen, Sørensen, Vestergaard (1997).
Letteratura italiana	Airoldi (1998); Airoldi, Amatori, Invernizzi (1995); Borghoni (2002); Cavallieri (2002); Del Vecchio (2001); Masini (1979); Meneguzzo (1990, 1995, 1997, 1999); Mussari (1990); Rebora (1999).

La letteratura anglosassone

La letteratura anglosassone è una delle più ricche in materia di *governance*. Ad essa fanno spesso riferimento molti ricercatori europei, sebbene a volte evidenziando i limiti della applicazione in contesti politico-sociali differenti.

10 Sull'utilità di tale scelta si veda il paragrafo conclusivo.

11 Per una classificazione più generale degli approcci di ricerca sulla p.a. si veda KICKERT (1997b, 2004) che distingue tra approccio manageriale anglosassone ed approccio manageriale europeo. Si veda anche MENEGUZZO (1990) che indaga l'esistenza di una relazione tra "caratteristiche del contesto di riferimento" e la "logica di studio e indagine utilizzata dalla comunità scientifica".

La posizione di Rhodes sulla *governance* (Rhodes 1992, 1996, 1997, 1998, 2000) è riassumibile in tre punti (12).

In primo luogo, egli riconosce nella *governance* un concetto più ampio di quello di *government*. L'aforisma "from government to governance" infatti riassume il processo di transizione da una burocrazia unitaria ad un'erogazione dei servizi pubblici frammentata (13). Se ne conclude che la *governance* si caratterizza per il fatto che la formulazione delle politiche e l'erogazione dei servizi vedono l'alternarsi di varie combinazioni di tre tipologie di attori: amministrazioni pubbliche, imprese private ed aziende *non profit*.

In secondo luogo, la *governance* viene riconosciuta anche nel cosiddetto fenomeno di "svuotamento dello Stato" (*hollowing out of the state*) a causa della delega di poteri e funzioni alle istituzioni internazionali, al livello locale, ad agenzie esecutive e autorità indipendenti, ad aziende private e reti.

Infine, una terza peculiarità degli studi di questo autore sulla *governance* (2000) riguarda l'identificazione della stessa con reti interistituzionali auto-organizzate che si caratterizzano per l'interdipendenza tra aziende ed amministrazioni e la presenza di interazioni ripetute nel tempo tra i partecipanti nelle reti per scambiarsi risorse e perseguire obiettivi condivisi.

Tra gli autori anglosassoni, anche Bovaird e Löffler (2001, 2002) riconoscono nei Paesi occidentali una "emergence of the governance wave" e definiscono la *governance* come l'insieme di regole, formali ed informali, di strutture organizzative e di processi che determinano le modalità attraverso le quali persone ed organizzazioni influenzano le decisioni (di altri *stakeholder*) che a loro volta incidono sul loro stato di benessere e sulla qualità della vita.

Il modello di *governance* prospettato da Stoker (1998) è quello di una *governance* reticolare caratterizzata da aspetti come l'auto-organizzazione, il superamento di relazioni prevalentemente gerarchiche e la combinazione di modelli *top-down* con modelli *bottom-up*. Per Stoker, la teoria della *governance* è caratterizzata da alcuni elementi, ognuno dei quali porta con sé dei nuovi dilemmi (principalmente connessi all'*accountability*) rispetto ai modelli tradizionali (tabella 3).

12 È da tenere in considerazione che RHODES (1996) ha individuato sei contesti nei quali assume significato il concetto di *governance* pubblica: stato minimale, NPM, *corporate governance*, *good governance*, sistemi socio-cibernetici e reti. Particolarmente rilevante è il fenomeno delle reti auto-organizzate (che emergono come risultato del passaggio dal *government* alla *governance* ed includono aziende private e amministrazioni pubbliche), il coordinamento delle quali è la principale funzione della *governance*. Secondo Rhodes, queste reti sono autonome ed auto-gestite.

13 Per Rhodes si tratta di un processo determinato da sei elementi: privatizzazione, marketizzazione, gestione aziendale, regolamentazione, decentramento e controllo politico. Si vedano anche SCHICK (2003) e POLLIT e BOUCKAERT (2000).

Tabella 3: Il modello di governance in Stoker, 1998

Aspetti caratterizzanti la governance	Nuovi dilemmi
Nuove istituzioni ed attori oltre la pubblica amministrazione	Legittimità
Offuscamento delle responsabilità a risolvere problematiche sociali ed economiche	Accountability
Interdipendenza in termini di potere	Problemi principale-agente
Reti autonome ed auto-gestite	Accountability
Capacità diffusa di rispondere ai bisogni pubblici	Accountability

Per quanto riguarda il contesto statunitense, Lynn riconosce nella *governance* una realtà complessa contraddistinta dalla capacità di soddisfare l'interesse pubblico presente non solo nelle amministrazioni pubbliche e nelle istituzioni democratiche, ma anche nelle associazioni di cittadini e nelle imprese. L'autore definisce la *governance* come l'insieme delle leggi, delle regole, delle decisioni giudiziarie e della prassi amministrativa che limita, disciplina e consente l'esercizio dell'autorità pubblica in funzione dell'interesse pubblico (Lynn, Heinrich, Hill, 2001; Lynn, 2003). In questa definizione, la *governance* riguarda strumenti, orizzontali e verticali, previsti costituzionalmente per esercitare il controllo, la guida ed il coordinamento di persone e unità organizzative nel perseguimento dell'interesse comune.

Similmente a Rhodes, Kettl (2000a) individua come causa dell'emergere di una prospettiva di *governance* il processo di "indebolimento dello Stato" il quale, da un lato, sempre più spesso condivide funzioni e responsabilità con altri attori pubblici e privati; dall'altro, assiste ad una proliferazione di strutture reticolari e relazioni di collaborazione, pur permanendo al suo interno rapporti verticali sia a livello micro (burocrazie tradizionali), che a livello meso (rapporti gerarchici tra diversi livelli di p.a.). L'effetto ultimo, sostiene Kettl, non è tanto una sostituzione di relazioni e strutture verticali da relazioni collaborative e strutture reticolari, ma, piuttosto, una coesistenza delle due ⁽¹⁴⁾.

In una monografia più recente, Kettl (2002) presenta una lista di tendenze che contribuiscono a definire la sua posizione sul tema della *governance*. Esse fanno riferimento a reti complesse e a sistemi di gestione delle performance che possono essere uno strumento utile per incentivare la collaborazione interistituzionale. Sebbene Kettl non proponga una definizione esplicita del termine, quello che sembra evincersi dai suoi lavori è che l'autore non ritiene la *governance* un concetto completamente nuovo, ma un'evoluzione delle strutture e delle relazioni tradizionali all'interno del sistema pubblico. Esse, per effetto dei processi di modernizzazione, cambiano in parte prospettiva

¹⁴ Cfr. KOOIMAN (2003), per il quale: "Whether the state is 'withering away', 'hollowing out', entzaubert (lost its magic) or even the fin de l'Etat, remains more a point of view than anything else". Nello stesso senso Pierre (2000, p. 3): "The emergence of governance should therefore not, *prima facie*, be taken as proof of the decline of the state but rather of the state's ability to adapt to external changes".

o mutano in parte nelle componenti: non si tratta di un processo di completa sostituzione ma piuttosto di un processo incrementale in cui elementi nuovi e vecchi convivono, richiedendo opportune soluzioni di *governance* per raggiungere un equilibrio di sistema.

Allen Schick (2003), identifica la *governance* con l'espressione *governing without (national) government*. Tale posizione coniuga la prospettiva del passaggio da *government* a *governance* e vede come effetto di questo passaggio un indebolimento della p.a. centrale. In altre parole, la *governance* è il superamento dello Stato-Nazione, ritenuto troppo distante dai cittadini, troppo uniforme nella definizione delle politiche e nell'erogazione dei servizi, appesantito da strutture burocratiche e procedure rigide, insensibile alle esigenze dei cittadini, orientato al rispetto della norma piuttosto che ai risultati, incapace di reagire all'evoluzione dell'ambiente, e così via. Se la *governance* è il superamento del vecchio modello di Stato, essa si basa su un insieme di alternative che comprendono il decentramento di risorse e funzioni (dalla p.a. centrale a quella locale, alle agenzie autonome, alle autorità indipendenti ed alle istituzioni sopranazionali) e le scelte di esternalizzazione verso aziende private.

Schick nota l'esistenza di due categorie di studiosi della *governance*: un primo gruppo che tende a considerare il termine *governance* come un concetto più ampio dello Stato-Nazione; un secondo gruppo che lo considera invece sostitutivo. Questi ultimi, tra cui lo stesso autore, vedono la *governance* come rappresentativa di un processo di redistribuzione del potere decisionale, un processo ben diverso dal *public management* (identificato invece in un insieme di strumenti e tecniche di modernizzazione della gestione delle risorse umane, dei processi di allocazione delle risorse e di bilancio, dell'assetto organizzativo).

Similmente, Pierre (2000, pp. 3-4) vede nella *governance* la capacità di coordinare e rendere coerente l'azione di una molteplicità di attori – istituzioni politiche, imprese, società civile, istituzioni internazionali, ecc. – aventi diversi obiettivi.

Infine, Jessop (1997, 1998) attribuisce il termine *governance* all'auto-organizzazione di attori autonomi coinvolti in relazioni di reciproca interdipendenza. Questa auto-organizzazione si basa sul dialogo continuo e sulla condivisione delle risorse per lo sviluppo di progetti aventi mutui benefici e per la gestione di contrapposizioni e dilemmi che inevitabilmente sorgono in tali condizioni. Jessop sottolinea che sia l'approccio statalista che quello focalizzato sulla *governance* semplificano la realtà. Infatti, da un lato, lo Stato non è un'istituzione puramente gerarchica, essendo ricorso invece nel tempo a vari meccanismi di *governance* decentrata; dall'altro, la *governance* si sviluppa "all'ombra" della gerarchia in una "rete di reti di natura asimmetrica".

La letteratura olandese

La letteratura olandese sulla *governance* pubblica (*besturen*) vede tra i suoi esponenti principali Walter Kickert e Jan Kooiman.

Kickert (1993a, 1993b, 1997a, 1997b, 2000, 2003) vede la *public governance* come l'influenza che la p.a. esercita sui processi sociali che hanno luogo all'interno di reti complesse di attori autonomi ma interdipendenti, ciascuno con i propri obiettivi e interessi, a volte conflingenti. La p.a. è solo uno degli attori. Essa è impossibilitata ad esercitare unilateralmente la propria volontà, ma può esercitare un'influenza.

In questo modello di *governance* assumono importanza tre aspetti (Kickert, Koppenjan, 1997):

- il contesto, definito come l'ambiente esterno, dal quale il *management* pubblico non può essere isolato (*an outside-in approach*);
- la complessità, ossia il numero e la varietà degli elementi del sistema e le relazioni tra gli stessi;
- la *governance*, definita come influenza diretta in reti di relazioni complesse dove non esiste un attore dominante.

In conclusione, per Kickert (1997b), il modello di *public governance* contrasta con l'approccio *New Public Management* (NPM) anglosassone, *market-oriented* e strumentalista e si dimostra invece più vicino al *public management* europeo (15).

Kooiman e van Vliet (1993) attribuiscono a sfide emergenti quali l'internazionalizzazione, la salvaguardia dell'ambiente, lo sviluppo delle nuove tecnologie e la cultura dell'individualità, l'esigenza di un nuovo paradigma sulla p.a. basato sullo sviluppo delle capacità di *governance*. I due studiosi olandesi non si pongono in posizione critica rispetto al NPM ma si limitano a capovolgere l'ottica di intervento verso l'esterno. Gli autori distinguono tra diversi ambiti: livello micro (singola p.a.); livello meso (sistema di aziende e di amministrazioni pubbliche); e livello macro (sistema socio-economico). In questo contesto multi-livello dove nessun attore svolge un ruolo primario, la p.a. è responsabile delle performance di sistema e la *governance* è la struttura che assume il sistema sociale e politico a seguito delle interazioni congiunte dei diversi attori in esso presenti (Kooiman, 1993). Diverso è invece il ruolo di *government* che consiste nell'attivare e coordinare i diversi attori del sistema da parte della p.a. in modo da affrontare complessità, differenziazione e dinamicità dell'ambiente esterno. In sintesi, secondo Kooiman (1999, 2003), la *governance* dipende dall'effetto combinato delle interazioni sociali tra attori, strutture e processi che l'autore suddivide in tre tipologie: interferenza, interrelazione ed intervento.

15 Se da un lato il *public management* anglo-americano enfatizza gli aspetti di efficienza ed efficacia, quello europeo non trascura elementi quali la professionalità, il principio di legittimità ed il rispetto di alcune specificità e valori del settore pubblico. Nel complesso, secondo Kickert, il *public management* "europeo" non ha solo una visione interna ma anche una esterna e, cioè, un orientamento al contesto socio-politico.

Tabella 4 – La governance come interazione tra attori, strutture e processi secondo Kooiman (1999, 2003)

Interazione	Interferenza	Interrelazione	Intervento
Natura	Aperta, flessibile e spontanea. Poco strutturata.	Orizzontale, semi-formalizzata.	Verticale, formale.
Obiettivo	Attuazione di processi sociali primari	Coinvolgimento degli attori nell'azione collettiva	Esercitazione di influenza formale
Impatto	Selettivo	Indiretto	Diretto
Natura della relazione tra pp.aa.	Autonoma	Collaborativa/cooperativa	Autoritativa
Strumento privilegiato	Informazione	Organizzazione	Norme
Modalità prevalente di governance	Self-governance (Capacità delle istituzioni sociali di governare se stesse autonomamente. Collegata ai processi di ridimensionamento dell'intervento pubblico (deregolamentazione e privatizzazione). Diverse concezioni teoriche in letteratura: autopoiesi (Luhmann), costellazione di attori (Mayntz), interazione come posizione intermedia).	Co-governance (Questa modalità, fondata su forme reticolari e collaborative, esaurisce il concetto di <i>governance</i>).	Hierarchical governance (Non è altro che il modello Weberiano, che però Kooiman include nel concetto di <i>governance</i> e considera presente sia nello Stato che nel mercato).

Come si può notare dalla tabella 4, l'aspetto più interessante del modello proposto da Kooiman ⁽¹⁶⁾ è che, sebbene la *governance* sia vista come la struttura che il sistema sociale e politico assume a seguito delle interazioni tra i vari attori (pubblici e privati), le interazioni che hanno luogo tra questi attori sono diversificate ed includono, non solo relazioni orizzontali ed informali (come nei *network*), ma anche relazioni formali, *top down* ed autoritative, tipiche dei modelli tradizionali di *government*. L'autore, quindi, riesce a contemperare nella prospettiva di *governance* nuovi e vecchi approcci al governo della p.a.

La letteratura di Paesi di lingua tedesca ⁽¹⁷⁾

Gli autori di lingua tedesca partono dall'individuazione di alcuni punti di debolezza che sembrano affliggere la ricerca sulla *governance*:

– a causa delle diverse radici disciplinari e dell'esteso ambito di applicazione, questa si ferma spesso in uno stadio preteorico di critica. È molto chiaro ciò

¹⁶ Questo modello prende in considerazione il contributo di diversi approcci disciplinari quali scienze politiche, *public administration/management*, sociologia, relazioni internazionali, economia istituzionale e scienze naturali (teoria dei sistemi).

¹⁷ L'autrice desidera ringraziare Adrian Ritz e Christian Humborg per l'assistenza gentilmen- te offerta in fase di ricerca bibliografica relativamente a questo paragrafo.

che la *governance* non è (*government, nation-state, NPM, ecc.*) anziché ciò che rappresenta;

- l'assenza di indagini sui fallimenti della *governance*;
- l'assenza in molti studi empirici delle più ampie questioni del *meta-governance* (o del *meta-steering*).

Nelle definizioni di questi autori (per un esempio Mayntz, 2003) ⁽¹⁸⁾, un elemento caratterizzante sono le relazioni di collaborazione e le reti inter-istituzionali attraverso le quali avviene la partecipazione nella definizione e nell'implementazione delle politiche pubbliche. Questa partecipazione avviene attraverso diverse forme: da quelle neo-corporative individuabili in Svezia, Austria e Germania, a reti miste pubblico-privato presenti in alcuni settori specifici, a forme di auto-regolamentazione sociale delegate dalla p.a. ma nelle quali il suo intervento risulta essere del tutto assente.

Nella letteratura tedesca si nota una tendenza opposta a quella che enfatizza il passaggio dal *government* alla *governance*: la *governance* non è affatto vista come il superamento della figura del *nation-state*.

Reichard (2001) ⁽¹⁹⁾ identifica nell'attuale sistema di *governance* un modello di stato attivo ⁽²⁰⁾, sintesi delle posizioni neoliberali e del *welfare state* che integra dinamiche competitive, regolamentazione e valori condivisi dalla società civile.

Per quanto riguarda infine il contesto svizzero, Schedler (2003) definisce la *public governance* come le strutture e le procedure che garantiscono decisioni democratiche, un quadro economico ed un intervento affidabile dello Stato.

La letteratura scandinava

La scuola scandinava opera una mediazione tra posizioni assunte da autori anglosassoni e posizioni espresse dagli studiosi olandesi e di lingua tedesca.

Per Björk e Johansson (1999) la *governance* è una teoria di livello macro di natura non normativa ⁽²¹⁾. Gli autori concordano con alcune caratteristiche del paradigma di *governance* presenti nella letteratura anglosassone (Rhodes, 1996, 1997; Peters, 1993). Inoltre, riconoscono la presenza di diverse prospettive di *governance* secondo la disciplina di riferimento che rende impossibile una definizione universalmente condivisa del termine.

18 MAYNTZ (1999, pp. 3-5) identifica tre significati di *governance*: stile di governo alternativo al controllo gerarchico; modalità primaria di coordinamento dei diversi attori presenti in campo economico; forma di coordinamento sociale. L'autrice offre così tre accezioni del termine, rispettivamente, una politica, una economica ed una sociale.

19 Si veda nello stesso senso anche JANN (2003) e, per quanto riguarda il contesto svizzero, SCHEDLER (1998).

20 Gewährleistungsmodel per i tedeschi e Gewährleistungsstaat per gli svizzeri.

21 Vale però la pena notare che, nei lavori di molti autori, il concetto presenta alcuni tratti normativi dal momento che "prescrive" un dover essere delle amministrazioni pubbliche. IERACI (2002), per esempio, evidenzia alcuni punti di contatto della "teoria" della *governance* con le teorie normative del "comunitarismo" e del "neorepubblicanesimo", che però spostano l'asse della riflessione sul terreno della filosofia politica o delle dottrine politiche.

amministrazioni locali e in alcuni settori specifici di intervento pubblico come lo sviluppo economico, il socio-assistenziale, la cultura, l'istruzione, ecc. (22).

Borgonovi (2002) osserva il fenomeno della *governance* dal punto di vista dell'amministrazione o azienda pubblica che trova di fronte a sé due modelli differenti:

- un modello di *government*, secondo il quale la legittimità dell'autorità decisionale deriva dal sistema istituzionale formale e viene esercitato prevalentemente attraverso poteri sovraordinati che si concretizzano in strumenti formali e conseguenze "obbligatorie";
- un modello di *governance*, "ossia di esercizio dei poteri formali e/o informali con l'obiettivo di "creare consenso" attorno a determinate scelte". Questo secondo modello, piuttosto che ricorrere ad obblighi formali, si caratterizza per creare le condizioni e modificare gli incentivi affinché gli attori compiano determinate scelte.

Secondo questa prospettiva la *governance* non è "decidere sui problemi autonomamente, dopo aver consultato altri soggetti" ma determinare "i criteri e i processi per decidere sui problemi di interesse comune" (Borgonovi, 2002). Le condizioni che portano a preferire un modello di *governance* rispetto ad uno di *government* sono identificate dall'autore nella trasformazione della realtà sociale ed economica, del sistema istituzionale e politico. La logica di *governance* significa "tener conto della diversità degli interessi per adottare politiche, indirizzi e scelte capaci di far convergere gli interessi verso soluzioni reciprocamente accettabili" e "può essere riferita sia al funzionamento interno dell'amministrazione (modello organizzativo di tipo partecipativo), sia nei rapporti tra diversi enti pubblici (governance di sistema pubblico), sia nei rapporti con soggetti esterni, specie imprese e forze sociali (sistema di governance globale tramite programmazione concertata e/o negoziata)" (Borgonovi 2002).

Rebora (1999, p. 70) collega "il modello emergente di governance" ai processi di riforma avvenuti negli anni '90. Per l'autore la *governance* indica "le regole - sia formali, sia legate a prassi o modi di operare consolidati - che influenzano i processi decisionali delle aziende". Rebora specifica l'uso del termine in senso ampio ("comprendente le soluzioni e gli assetti istituzionali che regolano i rapporti tra differenti soggetti nell'ambito del funzionamento di singole aziende e/o sistemi di aziende") e con riferimento alla p.a. ("collegamenti tra gli assetti politico-istituzionali e le strutture organizzative degli enti") (23).

22 L'autore segnala l'evoluzione della modernizzazione della p.a. italiana, contraddistinta dall'adozione di alcuni elementi del NPM, verso logiche di *public governance* come la trasformazione dei comuni in centri strategici di reti costituite da aziende private, profit e non profit e da altre amministrazioni pubbliche, la creazione di Istituzioni e Patti territoriali, ecc. Per un'analisi della governance attraverso l'esperienza italiana di partenariato istituzionale si veda anche IREF et al, (2003).

23 A questi importanti contributi teorici si aggiunge il ricco bagaglio di esperienze di partenariato delle pp.aa. italiane con altri soggetti istituzionali, economici e sociali, che non derivano dall'astratto desiderio di applicare nuovi modelli teorici ma, piuttosto, dall'esigenza concreta di ricondurre entro schemi coerenti una situazione da tempo sperimentata.

Un altro filone di studio è quello della *corporate governance* applicata alle pp.aa. (24). Esso consta di contributi da parte di autorevoli aziendalisti e propone un modello di *governance* di prospettiva micro applicabile a tutte le aziende sia private che pubbliche (Airoldi, et al, 1995). Secondo questa ricostruzione, ogni modello di *governance* adottato da un'azienda privata o da una p.a. deve obbedire a principi di unitarietà ed autonomia, dove la prima riguarda decisioni aziendali coerenti tra loro e condivise da tutti i soggetti aziendali, mentre l'autonomia, ossia l'assenza di dipendenza sistemica da terzi, è sia un principio che un obiettivo al quale deve tendere la gestione aziendale. Unitarietà ed autonomia sono anche prerequisiti di efficienza ed efficacia che insieme influenzano strutture e meccanismi istituzionali. Un altro principio importante della *corporate governance*, tanto importante quanto le precedenti secondo Carlo Masini (1979), è l'integrazione ed il contemperamento degli interessi. In sintesi, i sistemi di *corporate governance* rappresentano le "regole del gioco" attraverso le quali i diversi interessi vengono contemperati e si trasformano in finalità politiche.

La teoria economico-aziendale presenta interessanti punti di contatto con gli studi sulla *public governance*. Particolarmente rilevante appare a riguardo il concetto di assetto istituzionale (25) considerato applicabile sia alle imprese che alle aziende pubbliche (Del Vecchio, 2001). Rispetto ad esso la *governance* risulta essere un concetto più limitato, ma non per questo meno indefinito (Airoldi, 1998). Lo schema interpretativo dell'assetto istituzionale può contribuire allo sviluppo di un modello di *public governance* che, coerentemente con l'approccio economico-aziendale, sia in grado di riferirsi in maniera bilanciata sia alla prospettiva esterna sviluppata principalmente dalla letteratura anglosassone, sia alla prospettiva interna/relazionale, spesso sottovalutata.

4. Conclusioni

La rassegna della letteratura e della prassi sulla *governance* pubblica testimonia innanzitutto la complessità del concetto. Esso è oggetto di approcci e definizioni che differiscono secondo il combinarsi di una serie di variabili tra cui: il settore disciplinare e gli scopi specifici con i quali si affronta il tema, il contesto geografico e culturale, le tradizioni amministrative ed i processi di riforma.

24 Gli studi sulla *corporate governance* delle aziende private si riferiscono come esempio significativo al Cadbury Report (1992). Quest'ultimo è stato applicato anche alle amministrazioni pubbliche dal Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA, 1994). Per altri studi sulla *corporate governance* nel settore pubblico si vedano nel Regno Unito CIPFA (1995); LORD NOLAN COMMITTEE (1997); negli Stati Uniti l'IFAC (2001); in Olanda il Ministero delle finanze (2000) ed in Australia il National Audit Office (1997, 1999).

25 L'assetto istituzionale dell'azienda è una struttura sovraordinata che esprime le regole di fondo del funzionamento aziendale e identifica i soggetti nell'interesse dei quali si svolge l'attività dell'azienda e i contributi di cui sono portatori. Viene enfatizzato il legame tra lo sviluppo dell'azienda e la sua capacità di garantire il contemperamento dei diversi interessi che vengono a intrecciarsi nell'azienda stessa.

Un quadro interpretativo del concetto di governance pubblica

Se da un lato le differenze risaltano con maggior immediatezza, dall'altro un esame più attento della letteratura lascia trasparire alcuni elementi ricorrenti (figura 1).

Figura 1 – La concettualizzazione della governance come ampliamento del "government" e del NPM



In primo luogo, la *governance* viene spesso intesa come un concetto più ampio (Kooiman) – e per alcuni addirittura sostitutivo – di quello di *government* (tabella 5) (Rhodes, Schick, Kooiman, van Vliet, Björk, Johansson, Borgonovi, Pierre) (26).

Oltre alle sopraelencate differenze tra *government* e *governance*, anche un confronto tra la *public governance* ed il NPM contribuisce a definire il concetto (tabella 6). La prospettiva di *governance*, ampliata rispetto a quella di management, porta al centro dell'attenzione il governo ed il coordinamento di reti e l'orientamento all'esterno (Meneguzzo, 1995). In tal senso, il modello della *public governance* è visto come un arricchimento del "paradigma" del NPM che interessa principalmente il rapporto tra livello politico e amministrativo; un affinamento degli strumenti di coinvolgimento degli *stakeholder* nella definizione ed implementazione delle politiche pubbliche; una evoluzione delle relazioni di collaborazione interne ed esterne alla p.a.; ed aspetti di *accountability* della p.a. verso i cittadini (Jones *et al.*, 2004, p. ix) (27).

26 È interessante indagare, specie con riferimento ai Paesi in via di sviluppo, il rapporto della *governance* con un altro concetto, quello di governabilità. Mentre la prima si riferisce alla presenza delle condizioni finanziarie ed amministrative necessarie ad implementare le politiche, la seconda è la capacità di governare in condizioni di legittimità. Nella *governance* può essere inclusa la capacità di aggregare interessi differenti, stabilendo così un ponte tra i due concetti. (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 14; FRISCHTAK, ATIYAS, 1996; KOOIMAN, 2003, p. 231).

27 La qualità e la solidità dei sistemi operativi interni, principale preoccupazione del NPM, è del resto una condizione necessaria sebbene insufficiente, per costruire un qualunque modello affidabile e credibile di *governance*.

Tabella 5 – Government vs. Governance

	Government	Governance
Definizione	Esercizio del potere decisionale derivante dal 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 outcome
Struttura	Sistemi chiusi, limiti territoriali alle competenze, partecipazione obbligatoria Gerarchica	Sistemi aperti, confini funzionali, partecipazione volontaria Reti e partnership
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 Commando 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 p.a.
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 p.a.

Fonte: Elaborazione grafica a partire da BORGONOVÌ, (2002). Cfr. anche CARMICHAEL, (2002); CASSESE, (2002); LEACH, PERCY-SMITH, (2001); MELA, (2002); SBRAGIA, (2002); SCHWAB, KÜBLER, (2001); ROSENAU, CZEMPIEL, (1992).

La *public governance* come contrapposta al NPM, inoltre, è più attenta alle specificità nazionali. I vari modelli di *governance*, per esempio l'esperienza dei patti sociali in Italia, Finlandia, Irlanda e Olanda, si presentano come locali ed evanescenti rispetto ad esperienze di NPM più facilmente generalizzabili.

La sistematizzazione poc'anzi effettuata degli elementi comuni che emergono dal review della letteratura internazionale, da un lato contribuisce a definire il concetto di *governance*, dall'altro ha implicazioni importanti sia sulla ricerca, sia di natura più prettamente operativa.

Implicazioni per la ricerca

Nella ricerca internazionale sulla *governance* pubblica è necessario tenere distinte le diverse valenze interpretative del termine *governance*, benché queste non si escludano a vicenda (figura 2).

Nel dibattito scientifico prevale l'accezione descrittiva del termine. Tuttavia, mentre alcuni autori rientrano pienamente in una delle suddette categorie,

Tabella 6 – New Public Management vs. Public Governance

	New Public Management	Public Governance
Prospettiva	Micro. Enfatizza l'utilizzo di modalità gestionali aziendali nelle pp.aa.	L'ottica di intervento è rivolta verso l'esterno. Sono presi in considerazione il livello micro (singola p.a.); meso (sistema di aziende e di amministrazioni pubbliche); e macro (sistema socio-economico). La p.a. recupera la capacità di governare sistemi e reti di soggetti economici e sociali.
Oggetto di riferimento	Management. Efficienza interna. Logiche di funzionamento delle singole amministrazioni pubbliche.	Policy-making , ma anche erogazione servizi, management, democrazia. Efficienza a livello di sistema, efficacia. Relazioni di sistema di amministrazioni pubbliche, siano esse orizzontali o verticali. Reti interistituzionali.
Natura delle relazioni esterne alla p.a.	Competizione /contrapposizione pubblico/pubblico e pubblico/privato Frammentazione/disgregazione del "sistema p.a."	Collaborazione tra p.a. ed altri soggetti pubblici e privati. Contemperamento degli interessi a livello di sistema economico-politico.
Natura delle relazioni interne alla p.a.	Separazione del livello politico dal livello amministrativo (gestionale)	Superamento della dicotomia politici-manager. Contemperamento degli interessi a livello aziendale.
Approccio	Strumentalista Specializzazione	Sistemico Integrazione/coordinamento
Teorie di riferimento	Approcci aziendali e manageriali. Letteratura internazionale.	Teoria politica . Letteratura prevalentemente europea.

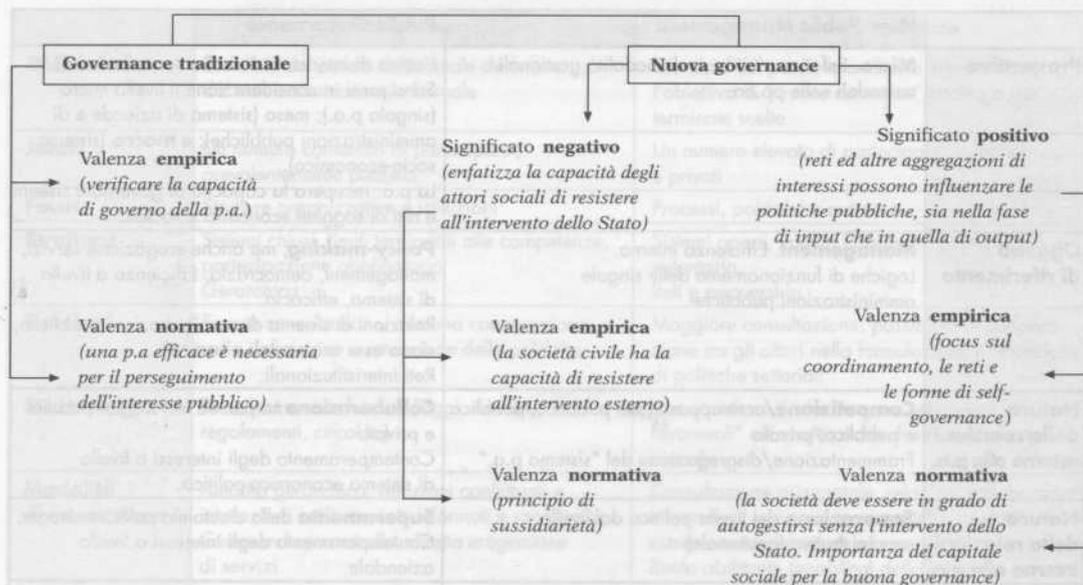
Fonte: Elaborazione ispirata a MENEGUZZO, (1995); PETERS, PIERRE, (1998); STOKER, (1998); KICKERT, (1997b); BOVAIRD, LOFFLER, (2001); JONES, et al. (2004); KOOIMAN, VAN VLIET, (1993); PUMA/OECD, (2003); AIROLDI, (1998); MASINI, (1979); MUSSARI, (1990); TRICKER, (1984).

la maggior parte emigra da un concetto all'altro (Peters, 2000, p. 42), operando una traslitterazione continua di fatti in valori e viceversa (Ieraci, 2002). Ciò comporta spesso confusione, data l'intrinseca contraddittorietà dei significati, ma soprattutto ostacola la ricerca comparativa.

Lo sviluppo di un modello analitico di *governance* va innanzitutto a beneficio della ricerca comparativa tra discipline e Paesi diversi. In tal senso, la scelta di indagare la *governance* attraverso la classificazione in diverse letterature-paese si è rivelata una scelta premiante. Infatti, è possibile distinguere una letteratura anglosassone di impostazione più pluralistica (definita anche "*no-state tradition*", Rhodes, 2000), dove tra p.a. ed altri attori esistono dei chiari confini; una letteratura germanistica dove p.a. e società civile sono parte organica di un insieme; una scandinava che combina le due precedenti e si contraddistingue per una p.a. decentrata e partecipativa.

Infine, la ricerca sulla *governance* pubblica non può che essere di natura multidisciplinare. In particolare, essa deve essere in grado di tenere in considerazione prospettive micro, meso e macro di *governance* (tabella 7) poiché tutte e tre contribuiscono alla sua definizione.

Figura 2 – Accezioni del concetto di governance



Fonte: Elaborazione grafica a partire da PETERS, (2000); PIERRE, (2000); BJÖRK, JOHANSSON, (2001)

Implicazioni operative

Anche sotto il profilo operativo emergono implicazioni degne di attenzione. Una prima conseguenza del modello di *governance* appena delineato riguarda il ruolo della p.a. nelle reti, con la gestione delle quali la *governance* viene spesso identificata. In letteratura è possibile rintracciare due posizioni: la prima considera la gestione ed il coordinamento strategico delle reti una funzione diffusa che può essere ricoperta da qualunque soggetto all'interno della rete (Dunsire, 1996; Kettl, 2002; Kickert, 1993a; Kooiman, 1993; Rhodes, 1996; Stoker, 1998). La questione per il *management* pubblico allora è cosa può o deve essere il coordinamento strategico delle reti dal momento che la p.a. si trova in una posizione paritaria rispetto alle altre aziende della rete. Nella seconda prospettiva, invece, il soggetto deputato a coordinare strategicamente la rete è la p.a., unica depositaria della legittimità necessaria. Come può allora la p.a. rafforzare la propria capacità di coordinamento delle reti in presenza di numerosi fallimenti della *governance* (Agranoff, McGuire, 2001; Mayntz, 1998; Peters, Pierre, 1998; Jessop, 1998) ⁽²⁸⁾?

²⁸ In realtà, i due approcci presentano punti di contatto. Da un lato, chi sostiene che la p.a. non è depositaria di un diritto/dovere di coordinare gli altri attori del *network* non nega che poi di fatto essa eserciti un ruolo importante in termini di coordinamento strategico: è pur sempre uno degli attori e come tale può svolgere – sebbene non necessariamente – un ruolo di *network steering*. D'altra parte, chi postula l'insostituibilità del coordinamento pubblico, non nega che spesso mancano gli strumenti e le competenze necessarie, il che di fatto porta ad un non esercizio del diritto/dovere di coordinamento.

Tabella 7 – La public governance quale integrazione di prospettive micro, meso e macro

Prospettive	Definizione del concetto di governance	Ruolo di coordinamento strategico da parte della p.a.
Micro (singola amministrazione pubblica)	Management pubblico orientato all'esterno	Capacità di <i>problem solving</i> e di funzionamento interno dell'amministrazione
Meso (sistema delle aziende e delle amministrazioni pubbliche; <i>distributed public governance</i>)	Principi che governano la direzione ed il controllo dell'ampia varietà di agenzie, <i>authorities</i> , amministrazioni ed aziende pubbliche nonché altri enti pubblici, sia dall'esterno (da parte di organi centrali di governo come l'esecutivo o la legislatura), sia dall'interno (da parte del vertice strategico dell'organizzazione)	Disegno e capacità istituzionali; Coordinamento e garanzia di un livello minimo di coerenza tra le diverse forme di <i>governance</i> . Contemperamento degli effetti del decentramento dell'autorità con la salvaguardia dell'interesse pubblico
Macro (Stato, mercato e società civile)	Sistema di governance globale, rapporto dell'amministrazione pubblica con soggetti esterni (imprese e forze sociali, istituzioni internazionali)	Garantire una combinazione appropriata di Stato, mercato e società civile, salvaguardare le leggi e l'allocazione costituzionale dei poteri

Fonte: Elaborazione grafica a partire da: BORGONOVÌ, (2002). Cfr. anche MENEGUZZO, (1995); KOOIMAN, VAN VIJET, (1993); KETTL, (2000a); OECD/PUMA, (2002).

Una seconda implicazione operativa si riferisce al rapporto politici – manager. Se con il NPM la classica separazione dei due livelli, e delle rispettive funzioni e responsabilità, sembra riemergere ed affermarsi in tutta la sua semplicità e attrattività, nello schema concettuale di *public governance* (ma anche di *corporate governance* applicata alle p.a.) tale dicotomia viene respinta a favore di un nuovo e più equilibrato rapporto che coordina e compone ad unità momento politico e momento amministrativo, quale condizione irrinunciabile di una conduzione aziendale e manageriale delle pp.aa. (Mussari, 1990, p. 116; Hansen, Ejersbo, 2002).

Una terza implicazione operativa, infine, riguarda gli sforzi di innovazione delle aziende e amministrazioni pubbliche. I soggetti che promuovono strategie di cambiamento devono saper presidiare in maniera coerente le diverse aree di *governance* pubblica (figura 3) e non limitarsi ad affrontare il solo ambito del management interno.

Figura 3 – Le aree di governance pubblica



Riferimenti bibliografici

- AGRANOFF R., MCGUIRE M., (2001), "Big questions in public network management research", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 11, 3, pp. 295-326.
- AIROLDI G., (1998), "Gli assetti istituzionali di impresa: inerzia, funzioni e leve", in G. AIROLDI, G. FORESTIERI (a cura di), *Corporate governance: analisi e prospettive del caso italiano*, Milano: Etas Libri.
- AIROLDI G., AMATORI F., INVERNIZZI G., (a cura di), (1995), *Ownership and governance: the case of italian enterprises and public administration*, Milano: Egea.
- BARRETT P., (2001), *Expectations and perception of better corporate governance in the public sector from an audit perspective*, <http://www.cpaaustralia.com.au/>
- BARRETT P., (2002), *Achieving better practice corporate governance in the public sector*, Keynote address to IQPC Conference, Canberra, 26-27 June.
- BEKKE H., KICKERT W., KOOIMAN J., (1995), "Public Management and Governance." in W. KICKERT, F.A. VAN VUGHT, (a cura di), *Public Policy and Administrative Sciences in the Netherlands*, London: Harvester-Wheatsheaf.
- BEVIR M., RHODES R.A.W., (2001), *Decentering British governance: from bureaucracy to networks*, Paper to a colloquium at the Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 9 March.
- BEVIR M., RHODES R.A.W., (2003), *Interpreting British governance*, London: Routledge.
- BEVIR M., RHODES R.A.W., WELLER P., (2003a), "Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector", *Public Administration*, Vol. 81, 1, Oxford: Blackwell Publishers.
- BEVIR M., RHODES R.A.W., WELLER P., (2003b), "Comparative governance: prospects and lessons", *Public Administration*, Vol. 81, 1, Oxford: Blackwell Publishers.
- BJÖRK P.G., JOHANSSON H.S.H., (1999), *Towards governance theory: In search for a common ground*, <http://finans.regeringen.se/>
- BJÖRK P.G., JOHANSSON H.S.H., (2001), *Multi-level governance for improved public services in Sweden: The actor-dimension of co-ordination*, Paper presented at the conference "Multi-Level Governance: An Interdisciplinary Perspective", University of Sheffield, UK, 28-3 June.
- BOGASON P., TOONEN T.A.J., (a cura di), (1998), "Comparing Networks", *Public Administration*, Vol. 76, Number 2. Oxford: Blackwell Publishers.
- BORGONOV E., (2002), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano: Egea.
- BOVAIRD T., LÖFFLER E., (2001), "Emerging trends in public management and governance", *Teaching and Research Review*, Issue 5, Winter, Bristol Business School, University of the West of England, UK.
- BOVAIRD T., LÖFFLER E., (2002), "Moving from excellence models of local serv-

- ice delivery to benchmarking of 'good local governance'", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 68, 1, March.
- BUNDESREGIERUNG, (1999), *Modern State – Modern Administration*. Programma dell'amministrazione federale tedesca, Berlin.
- CARMICHAEL P., (2002), "Multi-level governance", *Review of public administration*. <http://www.rpani.gov.uk/multilevel.pdf>
- CASSESE S., (2002), *La crisi dello Stato*, Bari: Laterza.
- CAVALIERI E., (2002), "Considerazioni sulla legge delega per la riforma societaria. Modelli di governance e forme di controllo", *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, marzo-aprile, 3-4.
- CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY (CIPFA), (1995), *Corporate Governance – A Framework for Public Service Bodies*.
- CHRISTENSEN T., (1995), *The Scandinavian State Tradition and Public Administration*, Paper to the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, 31 August-3 September.
- CHRISTENSEN T., (2003), "Narratives of Norwegian governance: elaborating the strong state tradition", *Public Administration*, Vol. 81, 1, Oxford: Blackwell Publishers.
- CHRISTIANSEN T., JØRGENSEN K.E., (2000), "Transnational governance "above" and "below" the state: the changing nature of borders in the new Europe", *Regional and federal studies*, 10/2.
- CONSIDINE M., LEWIS J., (1999), "Governance at ground level: the frontline bureaucrat in the age of markets and networks", *Public Administration Review*, 59/6.
- CONSIDINE M., LEWIS J., (2003) "Bureaucracy, network or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand", *Public Administration Review*, 63/2.
- DEL VECCHIO M., (2001), *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche. Economicità, controllo e valutazione dei risultati*, Milano: Egea.
- DÖHLER M., JANN W., (2002), "Germany", in OECD, *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and other Autonomous Bodies*. Paris: OECD.
- DUNSIRE A., (1996), "Tipping the balance: autopoiesis and governance", *Administration & Society*, Vol. 28, N. 3, pp. 299-334.
- EDLUND A., (2001), *Governance in Swedish Regional Development Policies: Legitimacy in the Corporatist and Network Based Models of Policy Implementation*, Paper presented at the ECPR 29th Joint Sessions of Workshops, Grenoble, France, 6-11 April.
- ELANDER I., (2002), "Partnerships and urban governance", *International Social Science Journal*, 172, giugno.
- FINER S.E., (1970), *Comparative government*, London: Allen Lane - The Penguin Press.
- GOETZ K., (1993), "Rebuilding Public Administration in the New German Länder", *West European Politics*, 16/4.
- GREVE C., (1997), *Governance by Contract. Creating Public-Private partnerships in Denmark*, Paper to the European Group of Public Administration, Annual Conference, 10-13 September, Leuven, Belgium.

- HANSEN K.M., EJERSBO N., (2002), "The relationship between politicians and administrators. A logic of disharmony", *Public Administration*, Vol. 80, 4.
- HEALEY J., ROBINSON M., (1992), *Democracy, governance and economic policy*, London: Overseas Development Institute.
- HELMS L., (a cura di), (2000), *Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of Germany*. London: Macmillan.
- HÉRITIER A., (2002), "New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?", in A. HÉRITIER, (a cura di), *Common Goods: Reinventing European and International Governance*, Oxford: Rowman & Littlefield.
- HIRST P., (2000), "Democracy and governance", in PIERRE J., (a cura di), (2000).
- HODGES R., WRIGHT M., KEASEY K., (1996), "Corporate governance in the public services: concept and issues" *Public Money & Management*, Vol. 16, 2, April - June.
- IERACI G., (2002), "Governance. Un punto di vista 'anticonformista'", *Sociologia urbana e rurale*, Vol. 24, Fasc. 68, pp. 61-70.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, (2001), *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*.
- IREF et al (2003), *Governance e cooperazione interistituzionale*, Regione Lombardia.
- JACHTENFUCHS M., KOHLER-KOCH B., (2003), "Governance and Institutional Development", in T. DIEZ, A. WIENER, (a cura di), *European Integration Theory*, Oxford: University Press.
- JANN W., (1998), "The Reform of Central Government in Germany: The Government's Move Bonn to Berlin as a Chance for Administrative Reform", in W. JANN, H.G. PETERSEN, (a cura di), *The public Sector in Germany and Australia. From Hierarchy to Contract Management?* Berlin.
- JANN W., (2003), "State, administration and governance in Germany: competing traditions and dominant narratives", *Public Administration*, Vol. 81, 1, Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- JENSEN L., (1998), "Interpreting New Public Management: The Case of Denmark", *Australian Journal of Public Administration*, 57/4.
- JESSOP B., (1995), "The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?", *Economy and Society*, Vol. 24, 3.
- JESSOP B., (1997), "Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance", *Review of International Political Economy*, 4/3.
- JESSOP B., (1998), "The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development", *International Social Science Journal*, 155.
- JOHNSON N., (1983), *State and Government in the Federal Republic of Germany*, Oxford: Pergamon Press.
- JONES L.R., SCHEDLER K., MUSSARI M., (a cura di), (2004), *Strategies for Public Management Reform*, Research in public policy analysis and management Vol. 13, Oxford: Elsevier-JAI Press.

- JØRGENSEN T.B., HANSEN C.A., (1995), "Agencification and De-agencification in Danish Central Government: contradictory developments - or is there an underlying logic?", *International Review of Administrative Sciences*, 61.
- KETTL D.F., (1993), *Sharing power: public governance and private markets*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- KETTL D.F. (2000a), "The transformation of governance: globalization, devolution, and the role of government", *Public Administration Review*, Vol. 60, 6, November-December.
- KETTL D.F., (2000b), *The global public management revolution: A report on the transformation of governance*, Washington DC: The Brookings Institution.
- KETTL D.F., (2002), *The transformation of governance: Public administration for the twenty-first century*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- KICKERT W.J.M., (1993a), "Autopoiesis and the science of (public) administration: essence, sense and nonsense", *Organization studies*, 14/2.
- KICKERT W.J.M., (1993b), "Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management," in KOOMAN J., (a cura di), (1993).
- KICKERT W.J.M., (1997a), "Public governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American 'managerialism'", *Public Administration*, Vol. 75, Oxford: Blackwell Publishers.
- KICKERT W.J.M., (1997b), "Public management in the United States and Europe" in W.J.M. KICKERT (a cura di), *Public management and administrative reform in Europe*, Aldershot: Edward Elgar.
- KICKERT W.J.M., (2000), "Public Governance in Europe: a historical-institutional tour d'horizon", in VAN HEFFEN O., KICKERT W.J.M., THOMASSEN J.A. (a cura di).
- KICKERT W.J.M. (2003), "Beneath consensual corporatism: traditions of governance in the Netherlands", *Public Administration*, Vol. 81, 1, Oxford: Blackwell Publishers.
- KICKERT W.J.M., (2004), *Distinctiveness of the Study of Public Management in France, Germany and Italy*, IRSPM VIII Conference, Budapest.
- KICKERT W.J.M., KOPPENJAN J.F.M., (1997), "Public Management and Network Management: An Overview", in W. KICKERT, E.H. KUIJN, J.F.M. KOPPENJAN, (a cura di), *Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector*, London: Sage Publications.
- KNUDSEN T., (1991), "State Building in Scandinavia: Denmark in a Nordic Context", in T. KNUDSEN, (a cura di), *Welfare Administration in Denmark*, Copenhagen: Ministry of Finance.
- KNUDSEN T., (1999), "How informal can you be? The case of Denmark?", in V. WRIGHT, B.G. PETERS, R.A.W. RHODES, (a cura di), *Administering the Summit: administration of the core executive in developed countries*, London: Macmillan.
- KÖNIG K., (1993), "Administrative transformation in Eastern Germany", *Public Administration*, 71/2, Oxford: Blackwell Publishers.

- KÖNIG K., (2000), "The Administrative State in Germany", in H. WOLLMANN, E. SCHRÖTER, (a cura di), *Comparing public sector reform in Britain and Germany. Key traditions and trends of modernisation*, Aldershot: Ashgate.
- KOOIMAN J., (1999), "Social-political governance: overview, reflections and design", *Public Management Review*, 1, pp. 67-92.
- KOOIMAN J., (2000), "Societal governance: levels, models, and orders of social-political interaction", in PIERRE J., (a cura di), (2000).
- KOOIMAN J., (a cura di), (1993), *Modern governance: New government-society interactions*, London: Sage Publications.
- KOOIMAN J., (2003), *Governing as Governance*, London, Sage Publications.
- KOOIMAN J., VAN VLIET M., (1993), "Governance and public management", in K.A. ELIASSEN, J. KOOIMAN, *Managing public organizations: lessons from contemporary European experience*, London: Sage Publications.
- KOOIMAN J., VAN VLIET M., JENTOFT S., (a cura di), (1999), *Creative governance, opportunities for fisheries management in Europe*, London: Ashgate.
- LEACH R., PERCY-SMITH J., (2001), *Local Governance in Britain*, Basingstoke: Palgrave.
- LORD NOLAN COMMITTEE, (1997), *Third Report of the Committee on Standards in Public Life*.
- LYNN L., (2003), "Public management" in G.B. PETERS, J. PIERRE, (a cura di), *Handbook of public administration*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications.
- LYNN L., HEINRICH C., (a cura di), (2000), *Governance and performance: new perspectives*, Washington: Georgetown University Press.
- LYNN L., HEINRICH C., HILL C., (2000), "Studying governance and public management: challenges and prospects", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10/2.
- LYNN L., HEINRICH C., HILL C., (2001), *Improving governance: A new logic for empirical research*, Washington DC: Georgetown University Press.
- LYNN L., HILL C., (2003), *What Do We Know About Governance? An Analysis of Empirical Research*, Oeiras: EGPA Annual Meeting.
- MARCH J.C., OLSON J.P., (1995), *Democratic governance*, New York: The Free Press.
- MASINI C., (1979), *Lavoro e risparmio*, 2° edizione, Torino: Utet.
- MAYNTZ R., (1993), "Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm", in KOOIMAN J. (a cura di), (1993).
- MAYNTZ R., (1998), *New challenges to governance theory*, Jean Monet Chair Papers N. 50, European University Institute.
- MAYNTZ R., (1999), "La teoria della governance: sfide e prospettive", *Rivista italiana di scienza della politica*, XXIX/1.
- MAYNTZ R., (2003), *From government to governance: political steering in modern societies*, Summer Academy on IPP, Wuerzburg, September 7-11.
- MELA A., (2002), "Governance, territorio, ambiente. I termini del dibattito sociologico", *Sociologia urbana e rurale*, vol. 24, Fasc. 68, pp. 61-70.

- MENEGUZZO M., (1990), "Metodologie di ricerca sulle aziende e amministrazioni pubbliche: un'analisi comparativa degli studi di diversi paesi", *Azienda Pubblica*, 3, Giuffrè.
- MENEGUZZO M., (1995), "Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sulla amministrazione pubblica", *Azienda Pubblica*, 3, Maggioli.
- MENEGUZZO M., (1997), "Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale", *Azienda Pubblica*, 6, Maggioli.
- MENEGUZZO M., (1999), *Managerialità, innovazione e governance: la P.A. verso il 2000*, Roma: Aracne.
- MICHELETTI M., (1995), *Civil Society and State Relations in Sweden*, Brookfield: Avebury.
- MUSSARI R., (1990), *Direzione e controllo gestionale nelle aziende pubbliche*, Università degli studi di Siena, Quaderni dell'Istituto di Ragioneria.
- NEUSSEN N., (2002), "The administrative capacity of new types of governance", *Public Organization Review*, 2, pp. 5-22.
- O'GRADY J., (2002), *Corporate governance in the public sector*, Address to the IIR Conference on "Corporate governance in the public sector", Canberra, 14 August.
- OECD/PUMA, (1993), *Public management: OECD country profiles*, Paris: OECD.
- OECD/PUMA, (2002), *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and other Autonomous Bodies*, Paris: OECD.
- OECD/PUMA, (2003), "Public sector modernisation: A new agenda", *OECD Journal On Budgeting*, Vol. 3, 1, Paris: OECD.
- PEDERSEN P.K., SØRENSEN H.D., VESTERGAARD J.B., (1997), "The Contract Management Project in Denmark", in OECD, *Benchmarking, Evaluation and Strategic Management*, Paris: OECD.
- PETERS G.B., (1993), "Managing the hollowing state", in K.A. ELIASSEN, J. KOOIMAN, (a cura di), *Managing public organizations*, Sage Publications.
- PETERS G.B., (2000), "Governance and comparative politics", in PIERRE J. (a cura di), (2000).
- PETERS G.B., PIERRE J., (1998) "Governance without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, 2.
- PIERRE J., (a cura di), (2000), *Debating governance: authority, steering and democracy*, Oxford: University Press.
- PIERRE J., PETERS G.B., (2000), *Governance, politics and the State*, New York: St. Martin's Press.
- POLLITT C., BOUCKAERT G., (2000). *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford: University Press.
- REBORA G., (1999), *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche (1990-1999)*, Milano: Guerini e Associati.

- REICHARD C., (2001), "New approaches to public management" in K. KÖNIG, H. SIEDENTOPF, *Public Administration in Germany*. Baden-Baden: Nomos.
- REICHARD C., WEGENER A., (1998), *New borderlines between state and market*, Oregon: International Public Management Network Conference.
- RHODES R.A.W., (1992), "Beyond Whitehall: researching local governance", *Social Sciences*, No. 13, November, 2.
- RHODES R.A.W., (1996), "The new governance: governing without government", *Political Studies*, Vol. 44.
- RHODES R.A.W., (1997), *Understanding governance, policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham: Open University Press.
- RHODES R.A.W., (1998), "Understanding governance: comparing public sector reform in Britain and Denmark", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 22, 4.
- RHODES R.A.W., (2000), "The governance narrative. Key findings and lessons from the ESRC's Whitehall Programme", *Public Administration*, Vol. 78, 2, Oxford: Blackwell Publishers.
- ROSENAU J.N., (2000), "Change, complexity and governance in a globalizing space", in PIERRE J. (a cura di), (2000).
- ROSENAU J., CZEMPIEL E.O., (a cura di), (1992), *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge: University Press.
- SBRAGIA A.M., (2002), *The dilemma of governance with government*, Jean Monnet Working Paper 3/02, The Jean Monnet Program, New York.
- SCHEDLER K., (1998), "Die Systemanforderungen des NPM an Staat und Recht", in PH. MASTRONARDI, K. SCHEDLER, *New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs*, Bern.
- SCHEDLER K., (2003), *Public governance: politische Steuerung und public management 2003*, Universität St. Gallen, <http://coc.idt.unisg.ch/>
- SCHICK A., (2003), "The performing State: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3, 2.
- SCHNEIDER V., (2002a), *Regulatory governance and the modern organizational state: The place of regulation in contemporary state theory*, Paper presented at the workshop on The Politics of Regulation, 29-30 November, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.
- SCHNEIDER V., (2002b), "Private actors in political governance: Regulating the information and communications sector", in J.R. GROTE, B. GBIKPI, (a cura di), *Participatory governance. political and societal implications*, Opladen.
- SCHWAB B., KÜBLER D., (2001), *Metropolitan governance and the "democratic deficit". Theoretical issues and empirical findings*, Conference on Area-based initiatives in contemporary urban policy, Copenhagen: European Urban Research Association.
- SEIBEL W., (1992), "Necessary illusions: The transformation of governance structures in the new Germany", *The Tocqueville Review*, 13/1.

- STOKER G., (1998), "Governance as theory: five propositions", *International Social Science Journal*, Vol. 50, 1.
- STOKER G. (2000), "Urban political science and the challenge of urban governance", in Pierre J. (a cura di), (2000).
- THE CADBURY REPORT, (1992), *The Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*, Gee, London.
- THE NETHERLANDS MINISTRY OF FINANCE, (2000), *Government governance. Corporate governance in the public sector, why and how*, Government Audit Policy Directorate.
- TRICKER R.I., (1984), *Corporate governance: practice, procedures and powers in British companies and their boards of director*, Aldershot, Gower.
- VAN HEFFEN O., KICKERT W.J.M., THOMASSEN J.A., (2000), *Governance in modern society: Effects, change and formation of government institutions*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- VAN KERSBERGEN K., VAN WAARDEN F., (2004), "Governance as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy", *European Journal of Political Research*, 43, Oxford: Blackwell Publishing.