

Fabrizio Di Mascio, Alessandro Natalini

# Oltre il *New Public Management*

Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti



Carocci editore

La pubblicazione di questo volume è stata resa possibile grazie a un contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università "Parthenope" di Napoli e del Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio dell'Università di Torino.

1ª edizione, febbraio 2018  
© copyright 2018 by  
Carocci editore S.p.A., Roma

Realizzazione editoriale: Studio Agostini, Roma

Finito di stampare nel febbraio 2018  
da Grafiche VD srl, Città di Castello (PG)

ISBN 978-88-430-9146-1

Riproduzione vietata ai sensi di legge  
(art. 171 della legge 22 aprile 1941, n. 633)

Senza regolare autorizzazione,  
è vietato riprodurre questo volume  
anche parzialmente e con qualsiasi mezzo,  
compresa la fotocopia, anche per uso interno  
o didattico.

# Indice

Avvertenza	9
1. Dal rimedio universale all'apprendimento vicario	11
1.1. La crisi del <i>New Public Management</i>	11
1.2. Metodo estrapolativo e studio di casi	13
1.3. L'istituzionalismo processuale	16
1.4. L'analisi induttiva dei processi	18
1.5. Il disegno di ricerca	22
1.6. Un contesto in movimento: Italia (1992-2016)	27
1.7. Verso una scienza del <i>design</i> delle riforme	31
2. <i>E-government e better regulation</i> in Italia (1992-2006)	35
2.1. Premessa	35
2.2. Il <i>design</i> dell' <i>e-government</i> e della <i>better regulation</i>	36
2.3. Analisi empirica	37
2.4. Analisi comparata dei processi	48
2.5. Le lezioni estrapolate dai casi	55
3. La trasparenza proattiva in Italia e negli Stati Uniti	59
3.1. Premessa	59
3.2. Il <i>design</i> della trasparenza proattiva	61
3.3. La selezione dei casi	63
3.4. Analisi empirica	65
3.5. Analisi comparata dei processi	81
3.6. Le lezioni estrapolate dai casi	87

  
INDICE

4.	Il <i>performance management</i> in quattro amministrazioni locali italiane	91
4.1.	Premessa	91
4.2.	Il <i>design</i> del <i>performance management</i>	94
4.3.	La selezione dei casi	99
4.4.	Analisi empirica	101
4.5.	Analisi comparata dei processi	107
4.6.	Le lezioni estrapolate dai casi	112
5.	La riduzione degli oneri amministrativi in Francia, Germania, Italia e Spagna	115
5.1.	Premessa	115
5.2.	Il <i>design</i> della riduzione degli oneri amministrativi	117
5.3.	La selezione dei casi	119
5.4.	Analisi empirica	121
5.5.	Analisi comparata dei processi	133
5.6.	Le lezioni estrapolate dai casi	138
6.	Conclusioni	141
6.1.	I risultati: meccanismi, contesti e <i>design</i> delle riforme	141
6.2.	Le lezioni estrapolate dai casi	145
6.3.	Lo studio del cambiamento amministrativo tra ricerca, didattica e consulenza	150
	Riferimenti bibliografici	153

# Avvertenza

Il libro nel suo complesso è frutto di un lavoro comune tra i due autori. Tuttavia Fabrizio Di Mascio ha curato i CAPP. 1, 3 e 4, mentre Alessandro Natalini i CAPP. 2, 5 e 6.

Tutti i capitoli del volume sono inediti ma le medesime politiche pubbliche sono state già analizzate dagli autori nell'ambito di precedenti articoli e saggi. Nella versione qui presentata i casi sono stati completamente riesaminati alla luce del disegno di ricerca a cui fa riferimento il volume. In particolare: *a*) le politiche del CAP. 2 sono state analizzate nell'ambito di A. Natalini, F. Stolfi, *Mechanisms and Public Administration Reform: Italian Cases of Better Regulation and Digitalization*, in "Public Administration", 90, 2012, pp. 529-43; A. Natalini, *How Italian Regulatory Policy Encounters Europe*, in "European Political Science Review", 2, 2010, pp. 329-50; A. Natalini, *Le riforme amministrative tra vincoli istituzionali e processo di cambiamento: il caso dell'informatizzazione*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 3, 2006, pp. 105-32; *b*) la politica del CAP. 3 in F. Cacciatore, F. Di Mascio, A. Natalini, *La trasparenza proattiva in Italia: meccanismi causali e dinamiche di contesto*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 1, 2016, pp. 49-80; F. Di Mascio, *La trasparenza presa sul serio: gli obblighi di pubblicazione nell'esperienza statunitense*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", 66, 4, 2016, pp. 1095-111; *c*) la politica del CAP. 4 in F. Di Mascio, A. Natalini, *Context and Mechanisms in Administrative Reform Processes: Performance Management within Italian Local Government*, in "International Public Management Journal", 16, 2013, pp. 141-66; *d*) la politica del CAP. 5 in F. Di Mascio, A. Natalini, F. Stolfi, *The Implementation of Administrative Burden Reduction Policy: Mechanisms and Contexts in the Study of Europeanization*, in "Comparative European Politics", 15, 2, 2017, pp. 264-85.





# I

## Dal rimedio universale all'apprendimento vicario

### I.1

#### La crisi del *New Public Management*

L'età delle riforme amministrative è ormai alle spalle. A partire dagli anni Settanta, ma in modo più incisivo nel decennio successivo, in tutto il mondo vi è stato un significativo sviluppo delle politiche di trasformazione del settore pubblico che hanno condiviso l'aspirazione a introdurre criteri gestionali basati sul *New Public Management*-NPM (Cassese, 2001). Il NPM è stato concepito come una dottrina adatta a tutte le stagioni, un insieme universale di misure che avrebbero dovuto garantire il sicuro successo delle riforme amministrative in ogni contesto (Hood, 1991). La centralità assunta a livello internazionale, anche grazie alle pressioni esercitate da organizzazioni sovranazionali come la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale, dal liberismo politico ed economico ha reso attrattive per molti paesi le dottrine aziendaliste sperimentate nei paesi anglosassoni. Questi ultimi hanno incentrato la riforma del settore pubblico essenzialmente sulle privatizzazioni, sulle liberalizzazioni, sull'introduzione di strumenti gestionali mutuati dal privato, sulla deregolamentazione e sulla qualità dei servizi pubblici plasmata sulle esigenze dei diversi target di utenza.

È opinione diffusa che nel corso del XXI secolo la cieca fiducia nel NPM sia venuta meno (Napolitano, 2015). Il declino del NPM è stato determinato da diverse cause. La prima è che questa ricetta del cambiamento si è rivelata inefficace, soprattutto in contesti diversi da quelli anglosassoni. A ciò si aggiunge che l'aumento delle diseguaglianze nel contesto della crisi economica globale ha indebolito in molti paesi la leadership politica domestica: processi di cambiamento amministrativo, di innovazione radicale e trasversale come quelli proposti dalle dottrine neolibere-



riste, in assenza di una guida salda e duratura, diventano non solo irrealizzabili ma anche improponibili. Infatti, le riforme amministrative sono sempre rimaste politiche in mano ad attori nazionali che usano, nella misura in cui lo ritengono utile, la sponda degli attori sovranazionali per superare le resistenze dei *veto players* interni. La crisi economica globale ha invece portato a un indebolimento della pressione degli attori sovranazionali, che si sono concentrati maggiormente sull'adozione di programmi di austerità ispirati al *cutback management* trascurando le innovazioni manageriali non conseguibili nel breve spazio di tempo concesso dai mercati finanziari per aumentare in modo tangibile la produttività del settore pubblico. In questo contesto l'unica strada percorribile è diventata quella dei tagli trasversali di spesa.

A seguito del suo declino, il NPM è diventato solo uno degli approcci seguiti per realizzare i processi di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche. La sua sfera d'influenza è ormai ristretta essenzialmente all'ambito dei paesi anglosassoni (Pollitt, 2016). Nel resto del mondo è stata invece posta in discussione l'idea di progettare il cambiamento applicando in modo aprioristico le medesime soluzioni organizzative in contesti istituzionali molto diversi tra loro. La crisi del NPM ha inciso anche sull'agenda di ricerca sulle riforme amministrative. Infatti, gli studi si erano concentrati essenzialmente sulla convergenza delle agende di riforma, finendo però per evidenziare le diverse traiettorie assunte dai processi di cambiamento nei diversi contesti politico-istituzionali (Pollitt, Bouckaert, 2000). A seguito del tramonto del NPM è invece emerso un nuovo filone di studi volto ad analizzare i singoli processi di innovazione nel tentativo di favorire la diffusione di riforme a carattere settoriale ritagliate sulla specificità di ciascun contesto (Fukuyama, 2004).

Il nostro volume si colloca in questo filone emergente di ricerche. Esso si propone di analizzare alcuni importanti interventi di cambiamento al fine di mettere in evidenza le soluzioni che possono generare effetti positivi in altri contesti. Si riprende quindi la tradizione degli studi sulla pubblica amministrazione che ricorrono alla comparazione per produrre conoscenze da utilizzare nella progettazione degli interventi di cambiamento (Jreisat, 2005; Rhodes, 2016). Il fatto che le riforme sortiscano effetti differenti in contesti diversi non implica che sia impossibile imparare dalle esperienze altrui per generare innovazione (Pollitt, 2015). Il processo di trasferimento delle soluzioni di riforma non può però prescindere dalla complessità che contrassegna il cambiamento amministrativo: occorre misurarsi con la specificità dei contesti in cui da caso a caso

le riforme sono progettate e poste in essere (Pollitt, Bouckaert, 2009). La necessità di confrontarsi con questo fattore di complessità è al centro di questo volume nel quale si impiega l'impianto metodologico e teorico presentato nei prossimi paragrafi.

## I.2

## Metodo estrapolativo e studio di casi

La maggiore circolazione delle idee e gli impulsi degli organismi sovranazionali connessi alla globalizzazione hanno reso il *policy transfer* – ovvero l'impiego di conoscenze in merito a politiche, pratiche amministrative e idee che riguardano un sistema politico (presente o passato) per lo sviluppo di politiche, pratiche amministrative e idee in un altro sistema politico – una modalità ricorrente nel definire il *design* degli interventi di cambiamento (Dolowitz, Marsh, 2000). Apprendere dalle esperienze altrui, infatti, consente di superare i limiti della conoscenza allargando il repertorio di soluzioni cui possono attingere gli attori nel momento in cui le politiche pubbliche attuate nel proprio contesto si rivelino insoddisfacenti o fallimentari (Rose, 2005).

L'apprendimento vicario, però, non sortisce gli effetti attesi laddove è affetto da problemi che riguardano: l'*ampiezza*, vale a dire la conoscenza non sufficientemente estesa delle diverse soluzioni che sono state adottate in una pluralità di contesti; l'*accuratezza*, ovvero l'acquisizione troppo limitata di informazioni per cui non si riescono a ricostruire le effettive cause del funzionamento della soluzione che si vuole trasferire; l'*adeguatezza*, vale a dire un utilizzo delle informazioni disponibili su una politica di riforma realizzata in un contesto per progettare un processo di cambiamento in altro contesto che non tiene conto della diversità delle risorse degli attori che operano in ciascuno di essi (James, Lodge, 2003; Mossberger, Wolman, 2003; Ettelt, Mays, Nolte, 2012).

I limiti del *policy transfer* risultano evidenti nei processi di diffusione dell'innovazione che, come prevede il NPM, mirano a replicare una *best practice*, ovvero una pratica esemplare, in una molteplicità indifferenziata di contesti (Bardach, 1994). In questo caso il riformatore che prende ispirazione da una sola pratica esemplare non può ridurre i rischi del trasferimento mettendo a confronto le modalità e gli esiti di più pratiche attuate in contesti diversi. Puntando a diffondere una soluzione prede-

terminata, l'analisi di una pratica esemplare non produce conoscenza accurata relativamente a *come* essa abbia generato i propri effetti, a partire da quali obiettivi, sulla base di quali risorse a disposizione dei promotori del cambiamento e in presenza di quali circostanze. Resta così elevata l'incertezza relativa alle modalità di applicazione della pratica altrui che viene definita esemplare solo in relazione a *cosa* essa ha prodotto in una specifica realtà senza generare conoscenza riguardo ai fattori che in quel luogo e in quel momento ne hanno determinato il successo.

Per superare i limiti di carattere metodologico che affliggono un trasferimento delle pratiche aprioristico è stato recentemente proposto il *metodo estrapolativo* (*ibid.*). Questo approccio ricorre a una modalità di analisi tipica della comparazione nelle scienze sociali: lo studio di caso (Wolf, Baehler, 2017). Come evidenziato nel riquadro 1, negli ultimi decenni lo studio di caso è stato rivalutato in qualità di strumento di analisi della complessità che contraddistingue le politiche pubbliche (Capano, 2009a), incluse quelle di riforma amministrativa (Eppel, 2017).

Lo studio di caso non va inteso come una mera ricostruzione della successione degli eventi che hanno caratterizzato una specifica politica pubblica. Esso serve piuttosto a identificare i *meccanismi* che hanno operato al suo interno quali relazioni di causalità ricorrenti (Mayntz, 2004). Lo studio del caso in questo modo si trasforma in un'analisi del processo come combinazione di meccanismi (Tilly, 2001). Questi ultimi costituiscono fattori esplicativi, identificati dalla teoria, che configurano una relazione causale tra le azioni individuali, i contesti e gli esiti dei processi (Panebianco, 2009). Il riferimento ai meccanismi consente allo studio di caso di supportare teorie di medio raggio per cui i risultati della ricerca non servono a formulare leggi universali sul funzionamento dei processi politici, ma al tempo stesso non si limitano a fornire spiegazioni sulla sola politica pubblica oggetto di indagine. In questa prospettiva si mira invece a spogliare il caso studiato dagli elementi eccessivamente contingenti per trarre implicazioni che possano essere applicate ad altri casi in cui si presenta la medesima interazione tra contesti e meccanismi (Falletti, Mahoney, 2015).

La capacità dei meccanismi di essere impiegati per ricostruire relazioni causali ne ha determinato un'applicazione diffusa che ha finito per rendere equivoco lo stesso concetto di meccanismo, i cui contorni e contenuti si disperdono in una miriade di definizioni (Gerring, 2008). In questo volume facciamo riferimento al concetto di meccanismo maturato nell'ambito del programma di ricerca sul cambiamento amministrativo avviato da Barzelay (2003) volto a dare attuazione al metodo estra-

## RIQUADRO 1

## Il dibattito sulle strategie di ricerca nelle scienze sociali

Nell'ambito della ricerca comparata sui fenomeni politici e sociali si è soliti distinguere tra strategie di ricerca *estensive* e *intensive*: le prime considerano un numero limitato di variabili esplicative con riguardo a un numero molto elevato di casi; le seconde, invece, esaminano più in profondità un numero limitato di casi, al limite solo uno, considerando un numero elevato di fattori esplicativi.

Le strategie estensive sono state a lungo privilegiate in quanto l'elevata numerosità dei casi consente l'applicazione di tecniche statistiche e quindi la generalizzabilità dei risultati di una ricerca (King, Keohane, Verba, 1994). Nel corso degli ultimi decenni, però, è stato evidenziato che l'intrinseca complessità dei fenomeni politici e sociali rende arduo rintracciarne le cause attraverso una correlazione tra poche variabili come si è costretti a fare utilizzando le strategie estensive (Brady, Collier, 2004; Hall, 2003). Sono stati messi in rilievo gli effetti della *causalità congiunturale* per cui gli stessi esiti rilevati in diversi casi sono prodotti da somme di diversi fattori mentre lo stesso fattore causale, combinato con altri fattori, in casi diversi produce esiti differenti (Ragin, 2008). Inoltre, le variabili esplicative tendono a interagire tra loro piuttosto che esercitare ciascuna un effetto indipendente (Mahoney, 2000).

Nel complesso, i risultati di queste ricerche hanno spinto a rivalutare, dopo decenni di marginalizzazione, le strategie intensive determinando il rilancio dello studio di caso (Gerring, 2007). In particolare, si è puntato sul ricorso al *process tracing* che è una strategia di ricerca volta a ricostruire la catena causale tra la variabile dipendente e le variabili indipendenti rispetto a specifici fenomeni caratterizzati da una elevata complessità (Beach, Pedersen, 2013; George, Bennett, 2005). Il *process tracing* è stato utilizzato anche nell'analisi delle politiche pubbliche (Hall, 2006; Kay, Baker, 2015). Queste ultime sono intrinsecamente complesse per la centralità dell'*interazione strategica* tra attori nei processi decisionali (Dente, 2011), nonché per la loro strutturale *storicità*, in quanto esse si sviluppano nel tempo e il contenuto e il tipo di *policy change* è influenzato dal fattore temporale (Capano, 2009b).

polativo. In questo programma, le cui basi teoriche sono illustrate nel prossimo paragrafo, lo studio dei casi di riforma amministrativa serve a disegnare una lezione per attori diversi da quelli che sono stati protagonisti dei casi indagati e che sono alla ricerca di soluzioni per risolvere un proprio problema. Prendendo in considerazione l'effetto dei meccanismi, le conoscenze maturate in merito alle innovazioni realizzate in un contesto diventano "trasferibili" alla progettazione di altre innovazioni in un altro contesto (Barzelay, 2007).

## 1.3

## L'istituzionalismo processuale

Gli studi sulle riforme amministrative costituiscono un ambito di indagine in cui sono stati fatti rilevanti progressi in termini di produzione di teoria per l'analisi dei processi di cambiamento (Ongaro, 2013). In questo ambito è maturata una riflessione sul cambiamento amministrativo ispirata dall'approccio neo-istituzionalista che ha conosciuto una larga diffusione nelle scienze sociali (cfr. riquadro 2). In particolare, ha assunto rilievo per la produzione di teoria il programma di ricerca dell'*istituzionalismo processuale* promosso dal gruppo di studiosi guidato da Michael Barzelay (Barzelay, Gallego, 2006).

## RIQUADRO 2

## Il neo-istituzionalismo negli studi sulle riforme amministrative

A partire dalla fine degli anni Novanta, la letteratura sulle riforme amministrative in prospettiva comparata è stata fortemente influenzata dall'approccio neo-istituzionalista (Pollitt, 2008), in particolare dalle sue varianti storica e sociologica (Hall, Taylor, 1996). L'enfasi delle ricerche sul cambiamento amministrativo è infatti caduta sui fattori istituzionali quali vincoli per le riforme, le quali hanno successo solo se risultano funzionali alla riproduzione di strutture organizzative e cognitive già precedentemente consolidate nel corso del tempo (Conran, Thelen, 2016).

Le indagini ispirate dalla variante sociologica del neo-istituzionalismo hanno evidenziato la rilevanza dei paradigmi culturali iscritti nelle tradizioni amministrative. Queste ultime definiscono il modo di inter-

pretare in un sistema amministrativo i rapporti tra Stato e società, politica e amministrazione, legalità ed efficienza, partecipazione e *accountability* (Painter, Peters, 2010). Questi schemi cognitivi fungono da filtro delle riforme, che vengono modulate in coerenza con il modo in cui l'azione amministrativa è stata tradizionalmente definita e portata avanti in un determinato contesto (Capano, 2003).

Gli studi ispirati dalla variante storica del neo-istituzionalismo hanno invece enfatizzato l'influenza della *path dependence* dei processi di politica pubblica (Pierson, 2004). Ciò vuol dire concepire il cambiamento esclusivamente come frutto di uno shock esogeno che rompe l'andamento inerziale delle politiche determinando una svolta definita come "giuntura critica". Nell'incertezza che connota una giuntura critica, il cambiamento è frutto di una scelta contingente degli attori che fa incamminare le politiche lungo un nuovo percorso caratterizzato a sua volta da una lunga durata.

L'analisi comparata dell'attuazione dello stesso pacchetto di riforme amministrative ispirate al NPM in paesi caratterizzati da contesti istituzionali differenti in termini di forma di Stato e di governo, ha supportato l'ipotesi avanzata dal neo-istituzionalismo storico in quanto ha messo in luce la diversità degli esiti prodotti. L'implicazione che si ricava da questo filone di ricerche è che trovano attuazione solo le riforme coerenti con le strutture istituzionali consolidate nel corso del tempo (Pollitt, Bouckaert, 2000). Nel corso degli ultimi anni il neo-istituzionalismo storico è stato però al centro di un acceso dibattito teorico teso a evidenziare i limiti della nozione di sequenza *path-dependent* in cui il cambiamento è raro, imprevedibile, contingente, radicale, irreversibile e generato esclusivamente da un adattamento ai mutamenti dell'ambiente esterno (Howlett, 2009). Queste critiche hanno condotto gli studiosi che seguono questo percorso di ricerca a riconoscere che il cambiamento può dipendere anche da dinamiche interne al processo di *policy* in cui gli attori perseguono strategie di riforma incrementale (Mahoney, Thelen, 2010). Questa teoria del cambiamento graduale, però, non è riuscita a identificare uno specifico insieme di fattori capaci di spiegare il dinamismo dei processi di *policy*. Essa, piuttosto, si è finora limitata ad associare in modo statico alcuni tipi di attori a determinate modalità di cambiamento incrementale, adottando peraltro nozioni che soffrono di vaghezza concettuale (Rocco, Thurston, 2014; van der Heijden, Kuhlmann, 2017).

Secondo l'istituzionalismo processuale i processi sono incastonati in contesti istituzionali e cognitivi che influenzano il corso delle riforme. Attingendo dagli studi sul *multiple stream framework* di Kingdon (1984), questo programma di ricerca contribuisce allo sviluppo di una teoria dei processi decisionali basata sulla rilevanza dei cambiamenti incrementali promossi dagli attori anziché sulle rotture radicali degli equilibri istituzionali determinate da shock esogeni (Cairney, Jones, 2016). Nello specifico, i cambiamenti incrementali dipendono dall'equilibrio che viene a maturare tra fattori di contesto *stabili*, come quelli relativi agli assetti istituzionali, e fattori di contesto *in movimento*, quali le fluttuazioni degli umori dell'opinione pubblica e il ricambio della composizione dei governi (Barzelay, Füchtner, 2006). I fattori *in movimento* possono aprire finestre di opportunità sfruttate da quegli attori che, agendo come imprenditori di *policy*, associano soluzioni a problemi collettivi in competizione tra loro per guadagnare l'attenzione scarsa dei *policy-makers*. Ciò vuol dire enfatizzare il *ruolo delle idee* come elemento costitutivo delle politiche pubbliche che i promotori del cambiamento, interagendo con gli altri attori (politici, burocrati, media e portatori di interessi), sfruttano come risorsa per incanalare il consenso verso determinate soluzioni (Béland, 2016).

L'istituzionalismo processuale poggia sugli aspetti relazionali, tipici dell'analisi di Kingdon, relativi a ideazione e interazione tra attori come condizione per l'allineamento tra la politica pubblica e il flusso dei problemi e delle soluzioni sottostanti. Al centro dell'istituzionalismo processuale trovano però spazio anche fattori istituzionali, come le regole e le aspettative di ruolo, che influenzano il comportamento degli attori (Gallego, Barbieri, González, 2016). L'integrazione tra le scelte degli attori che interagiscono tra loro e i contesti istituzionali costituisce la base per la ricostruzione causale delle sequenze di eventi attraverso un'analisi induttiva che nella nostra ricerca è stata realizzata considerando lo schema concettuale presentato nel prossimo paragrafo.

#### I.4

### L'analisi induttiva dei processi

Le varie teorie del processo di *policy* hanno generato un catalogo ampio di meccanismi da applicare nell'analisi delle politiche pubbliche (Real-Dato, 2009). Questo catalogo, però, non costituisce ancora un corpo di teoria

unitario sulla relazione tra meccanismi e contesti capace di supportare strategie di ricerca *deduttive* (Busetti, Dente, 2016). Queste ultime soffrono di limiti, riportati nel riquadro 3, che hanno suggerito all'istituzionalismo processuale di fare ricorso a strategie di ricerca di tipo *induttivo* basate sulla progressiva delimitazione di un sotto-insieme di meccanismi. Si tratta, in particolare, di una rosa di meccanismi "trasformativi" attraverso cui le scelte degli attori dispiegano i propri effetti sulle scelte collettive (Hedström, Ylikoski, 2010).

Anche con riferimento alla rosa dei meccanismi, l'analisi di Kingdon ha offerto un contributo rilevante al programma di ricerca di Barzelay e colleghi. Nella rosa, infatti, sono stati inclusi quattro meccanismi enucleati originariamente da Kingdon a cui ne è stato aggiunto uno ulteriore:

- a) il *focusing event*, relativo all'impatto di eventi critici come scandali e disastri che sono sfruttati dagli attori per rendere manifesta l'inadeguatezza delle politiche pubbliche in essere generando incertezza e rafforzando la domanda di cambiamento;
- b) lo *spillover*, legato all'interazione tra politiche limitrofe con temi e soluzioni di riforma che gli attori fanno transitare da una politica all'altra determinando un rafforzamento oppure un indebolimento della politica influenzata da quella limitrofa;
- c) il *feedback*, che fa avvire le sequenze di riforma in spirali di progressivo rafforzamento o indebolimento a seconda che il ritorno informativo sugli esiti di un evento sia interpretato dagli attori positivamente o negativamente;
- d) l'*attribuzione di opportunità*, che consiste nel tentativo degli attori di promuovere il cambiamento per assicurarsi un ruolo rilevante nel processo. Nello studio dell'azione di collettiva di McAdam, Tarrow e Tilly (2001) è stato evidenziato che questo meccanismo può essere battezzato come *attribuzione di minaccia* nel caso in cui l'effetto prodotto è negativo a causa della mobilitazione di attori a difesa degli interessi associati al mantenimento dello *status quo*;
- e) la *certificazione degli attori*, meccanismo anche esso enucleato da McAdam, Tarrow e Tilly, che si attiva quando autorità esterne legittimano le scelte degli attori che promuovono il cambiamento. La *de-certificazione* si ha, all'inverso, quando queste autorità non legittimano il cambiamento.

Il programma di ricerca dell'istituzionalismo processuale ha finora generato singoli studi di caso caratterizzati dal successo delle riforme amministrative e in cui i meccanismi hanno invariabilmente rafforzato il proces-

## RIQUADRO 3

## Le strategie di analisi dei processi

In linea generale, le strategie di ricerca per analizzare i processi possono essere *deduttive* o *induttive* (Trampusch, Palier, 2016). Le strategie *deduttive* hanno l'obiettivo di verificare la ricorrenza dei meccanismi ipotizzati dalla teoria in relazione ai casi indagati. Questa strategia muove da un'ontologia deterministica secondo cui i processi sono caratterizzati dalla regolarità degli effetti dei meccanismi. L'attenzione alla generalizzazione dei risultati degli studi di casi rende questa strategia particolarmente attraente ma ha alcuni limiti (Gerring, 2010). In primo luogo, è difficile definire preventivamente l'intero catalogo dei meccanismi che potenzialmente possono incidere sulla relazione tra una causa e un effetto in relazione a un determinato caso. In secondo luogo, alcuni dei meccanismi individuati dalla letteratura soffrono di vaghezza concettuale che ne rende poco robusta l'operazionalizzazione. In terzo luogo, nelle sequenze storiche tendono a operare molteplici meccanismi che si concatenano nel corso del tempo interagendo tra loro. In quarto luogo, lo stesso meccanismo può esercitare un effetto differente a seconda del contesto in cui esso opera.

L'enfasi sulla portabilità dei meccanismi causali, vale a dire l'interazione tra contesti e meccanismi da cui possono sortire esiti diversi, contrassegna le strategie *induttive* di analisi dei processi. In questo caso l'analisi dei processi muove da un'ontologia probabilistica per cui l'obiettivo non è quello di testare la sussistenza di una relazione causale già precedentemente stabilita dalla teoria, ma di condurre un'analisi delle sequenze storiche che sia comunque guidata dalla teoria. Quest'ultima non predice gli esiti di un processo in modo deterministico, ma fornisce uno schema d'analisi utile a svelare, attraverso un'analisi empirica da svolgere caso per caso, i meccanismi cruciali che possono influenzare i suoi esiti. Ciò consente di sviluppare induttivamente una teoria causale affinando progressivamente nel corso del tempo le ipotesi riguardo alle ragioni dell'attivazione dei meccanismi e alle modalità e agli effetti della loro combinazione nei diversi processi di decisione di *policy*.

so di cambiamento. Questa strategia non ha finora consentito di indagare in profondità la nozione di *portabilità dei meccanismi*, che possono dispiegare effetti positivi o negativi a seconda dell'interazione con i contesti, come evidenziato dalle ricerche di politica comparata (Falletti, Lynch, 2009). Inoltre,

TABELLA I.1

Lo schema concettuale dell'analisi induttiva dei processi

Fattori di contesto	Fattori di <i>design</i>
<i>Flusso della politica</i> dinamiche della competizione elettorale campagne dei media	<i>Idee guida</i> motivazioni delle riforme obiettivi delle riforme
<i>Istituzioni</i> tradizione amministrativa regole per l'assunzione di decisioni	<i>Assetti di governance</i> coinvolgimento degli interessati rete degli uffici che attuano le riforme
<i>Flusso della policy</i> sviluppi nel sottosistema relativo alla specifica politica	

questa strategia interessa solo i casi in cui i meccanismi agiscono in sinergia positiva tra loro (Barzelay, 2007), tralasciando quelli in cui si verifica una concatenazione di meccanismi che agiscono in direzioni diverse e contrastanti, come rilevato dall'analisi sociologica (Gambetta, 1998).

La nostra analisi tiene invece conto della portabilità dei meccanismi impiegando una strategia di ricerca che si serve dello schema concettuale riportato nella TAB. I.1. Questo schema è utile a svelare gli effetti di un novero ristretto di meccanismi che sono stati attivati dall'interazione tra fattori di contesto e di *design*. Per quanto concerne i *fattori di contesto*, essi includono: il *flusso della politica*, che riguarda la competizione elettorale e l'attenzione dei media per i problemi collettivi; i *fattori istituzionali*, vale a dire la tradizione amministrativa e le regole che definiscono le modalità di assunzione delle decisioni di politica pubblica; gli *sviluppi nel sottosistema della specifica politica pubblica* che possono alterare il flusso dei problemi e delle soluzioni. Con riferimento ai *fattori di design*, essi includono: le *idee guida*, ovvero obiettivi e motivazioni che legittimano la proposta di innovazione; gli *assetti della governance* delle riforme, vale a dire le modalità di coinvolgimento degli interessati nelle scelte pubbliche e i ruoli e le responsabilità affidati agli organismi deputati alla regolazione e alla vigilanza dell'attuazione delle riforme.

L'obiettivo della nostra analisi induttiva di alcuni processi di cambiamento è quello di identificare quali siano stati gli effetti delle combinazioni di meccanismi attivate dall'interazione di fattori di contesto e di *design* nei casi che sono stati selezionati sulla base della strategia di comparazione illustrata nel prossimo paragrafo.

## Il disegno di ricerca

L'accumulo di conoscenze su un novero definito di meccanismi trasformativi rende l'istituzionalismo processuale uno degli approcci più promettenti per rinnovare l'agenda di ricerca del neo-istituzionalismo i cui argomenti troppo spesso sconfinano nel determinismo, enfatizzando eccessivamente il ruolo del contesto generale rispetto a quello della specifica situazione del sottosistema di *policy*, nonché delle istituzioni rispetto alle scelte degli attori (Radaelli, Dente, Dossi, 2012). È stato però evidenziato che le ricerche condotte secondo l'approccio dell'istituzionalismo processuale presentano due limiti principali: il primo è quello di aver ristretto il fuoco a specifici cicli di *policy* che raggiungono la fase dell'assunzione di provvedimenti normativi e/o esecutivi, trascurando quella dell'attuazione (Buseti, Dente, 2016); il secondo è quello di aver considerato specifici interventi di cambiamento tralasciando di considerare il loro succedersi in cicli di riforme ricorrenti osservabili in un più lungo arco temporale (Saetren, 2016).

Per superare questi limiti, in questo volume la nostra analisi si estende a considerare la fase di attuazione delle riforme, facendo riferimento non solo all'assunzione di una decisione attraverso un provvedimento normativo o esecutivo ma anche all'esito del processo di cambiamento. In particolare, l'attenzione si è concentrata sull'*effetto intermedio* delle riforme, vale a dire la trasformazione delle strutture e dei processi delle pubbliche amministrazioni (Pollitt, Bouckaert, 2000). L'*effetto finale* delle riforme, ovvero l'impatto sociale ed economico del cambiamento amministrativo, è invece escluso dalla nostra indagine in quanto è influenzato da molteplici fattori ambientali che sfuggono al controllo degli attori e dell'analisi che ne ripercorre le scelte.

Inoltre, in questo volume i processi di cambiamento sono indagati in relazione alla successione di cicli di riforma lungo un arco temporale di medio periodo. In termini di organizzazione del materiale raccolto nel corso dell'indagine empirica, ciò ha voluto dire presentare ogni ciclo di riforma come un episodio, vale a dire una sequenza di eventi strettamente interconnessi tra loro in cui si articola al suo interno una decisione di *policy*. Nella narrativa sono evidenziate anche le dinamiche del contesto circostante che esercitano un'influenza sull'esito del processo di cambiamento (Barzelay *et al.*, 2003).

I dati sono stati raccolti impiegando la triangolazione delle fonti. Nello specifico, è stata condotta in prima battuta un'analisi delle norme di rango primario e secondario, delle pubblicazioni scientifiche e dei documenti prodotti dalle istituzioni. Successivamente, sono state somministrate interviste faccia a faccia a testimoni privilegiati sulla base di un questionario semi-strutturato che ha consentito agli intervistati di rispondere in modo flessibile (Aberbach, Rockman, 2002), lasciando emergere gli aspetti dei processi decisionali non desumibili dall'analisi documentale (Rathbun, 2008). Per assicurare la validità delle informazioni acquisite, la selezione degli intervistati ha tenuto conto della varietà dei tipi di attori coinvolti nei processi decisionali, raccogliendo la testimonianza di politici, dirigenti pubblici, consulenti e accademici (Berry, 2002).

Le analisi empiriche sono state condotte sulla base di una strategia della comparazione binaria (Tarrow, 2010) che ha consentito di effettuare l'analisi longitudinale dei singoli casi rilevando variazioni nel corso del tempo (*within-case analysis*) senza trascurare l'analisi dei fattori esplicativi che variano tra casi (*cross-case analysis*). In termini analitici, la comparazione binaria costituisce un passaggio intermedio nella costruzione di una teoria tra il singolo studio di caso, che lascia affiorare ipotesi, e gli studi che verificano le aspettative teoriche attraverso l'analisi statistica di molti casi. Rispetto a quest'ultima, la comparazione binaria consente di identificare i fattori che sfuggono al trattamento quantitativo in assenza di una analisi in profondità dei singoli casi.

La strategia della comparazione è stata articolata in coppie di casi assemblate in modo differente sulla base dei quesiti di ricerca sinteticamente riportati nella TAB. 1.2. L'articolazione delle comparazioni binarie è dovuta alla natura esplorativa dei nostri studi: attingere alle molteplici opzioni di selezione dei casi disponibili è funzionale all'obiettivo di generare induttivamente ipotesi riguardo a diversi quesiti di ricerca sul ruolo dei meccanismi nei processi di riforma (Hall, 2013).

Nella prima riga della TAB. 1.2 sono riportati i tratti salienti della comparazione binaria illustrata nel CAP. 2. Il tipo di comparazione condotta è quello relativo ad alcuni grandi pacchetti di riforma amministrativa promossi dai governi nazionali in Italia (Pollitt, 2011). Nello specifico, sono esaminati due temi presenti pressoché in tutte le agende di riforma amministrativa dei governi avanzati a partire dalla fine del XX secolo (Wright, 1994), quali la semplificazione delle regole e delle procedure amministrative (la c.d. *better regulation*) e la diffusione delle tecnologie digitali per la modernizzazione dei processi della pubblica ammini-

TABELLA 1.2  
Le quattro comparazioni binarie

<i>Policy</i>	Unità d'analisi	Casi	Quesito di ricerca
<i>E-government</i>	Governo nazionale	Italia	Far emergere il ruolo dei fattori di <i>policy</i> mantenendo invariati i fattori istituzionali e politici
<i>Better regulation</i>	Ampio pacchetto di riforme		
Trasparenza	Governo nazionale	Italia	Far emergere l'interazione dei fattori istituzionali e processuali nell'attuazione di una stessa riforma in contesti diversi
	Innovazione specifica	Stati Uniti	
<i>Performance management</i>	Singole amministrazioni pubbliche locali	Caltagirone Cardano al Campo Lavello Pistoia	Far emergere il ruolo dei fattori esplicativi ulteriori rispetto a quelli istituzionali studiando casi tipici e devianti sulla base di un'analisi quantitativa preliminare
	Innovazione specifica		
Riduzione degli oneri amministrativi	Governo nazionale	Francia Germania Italia	Far emergere l'influenza dei fattori politici e di <i>policy</i> , in combinazione con quelli istituzionali, nei processi di europeizzazione
	Innovazione specifica	Spagna	

strazione e dei suoi rapporti con gli utenti (il c.d. *e-government*). Queste due politiche sono esaminate con riferimento allo stesso paese, l'Italia nel periodo 1992-2006. L'invarianza della collocazione spaziale e temporale dei due casi consente di tenere fermi i fattori istituzionali (tradizione amministrativa e regole per l'assunzione di decisioni) e quelli relativi alla competizione politica. È così possibile far risaltare nell'analisi il ruolo dei fattori relativi al sottosistema di ciascuna delle due politiche in termini di diversa configurazione delle arene decisionali.

Ogni politica, infatti, ha proprie reti di esperti e professionisti più o meno abili nel modulare soluzioni su cui gli attori politici possono essere più o meno capaci di convogliare consenso. A variare tra le politiche sono anche la pressione delle parti interessate e il tipo di competenze delle burocrazie pubbliche. Si tratta di fattori specifici dei singoli sottosistemi di *policy* che i singoli studi di caso finora realizzati dal programma di ricerca dell'istituzionalismo processuale hanno enfatizzato senza rilevarne il peso specifico attraverso la comparazione di due diverse politiche svolte in uno stesso contesto. La scelta di concentrare l'attenzione su uno specifico pacchetto di riforme, inoltre, consente di rilevare più agevolmente la varianza tra i diversi ambiti in cui si articolano al loro interno le riforme amministrative mettendo nel contempo in luce l'interconnessione tra le arene dei diversi sottosistemi di *policy*.

Nella seconda riga della TAB. 1.2 sono riportati i tratti salienti della comparazione binaria illustrata nel CAP. 3. Prendendo sempre a riferimento la tipologia di Pollitt (2011) relativa agli studi sulle riforme amministrative in prospettiva comparata, l'unità d'analisi è un'innovazione specifica promossa dai governi nazionali anziché un più ampio pacchetto di riforma. A essere analizzata, infatti, è la trasparenza proattiva, vale a dire la pubblicazione di dati su siti web istituzionali, che è solo una delle iniziative raccolte nell'agenda di riforma dell'*open government*.

In questa comparazione, la scelta di due casi come Italia e Stati Uniti caratterizzati da fattori istituzionali e politici molto differenti è funzionale all'obiettivo di far emergere l'influenza sui meccanismi dei contesti entro cui è promossa una medesima innovazione. Rispetto agli studi neo-istituzionalisti sulla trasparenza in cui la spiegazione degli esiti degli interventi dei governi per promuovere la trasparenza in diversi paesi poggia integralmente sulla difformità dei contesti, l'analisi processuale consente di rilevare l'influenza delle scelte degli attori che si interpongono tra i fattori politico-istituzionali e gli effetti dei meccanismi.

Anche la terza comparazione, il cui disegno è riportato in sintesi nella terza riga della TAB. 1.2, riguarda una specifica innovazione, quella del *performance management*, la quale rientra nel novero di misure adottate nell'ambito della più ampia riforma del pubblico impiego. Questa comparazione, illustrata nel CAP. 4, non riguarda però i governi nazionali ma gli enti locali. In questo caso, dunque, l'analisi si situa a livello di singole organizzazioni nel solco di precedenti indagini che hanno applicato l'approccio processuale per studiare l'attuazione delle riforme promosse dai governi nazionali da parte di specifiche amministrazioni territoriali (Ongaro,

2006). Questa strategia differisce da quella impiegata da larga parte degli studi sulle riforme amministrative che misurano gli effetti del processo di cambiamento sul sistema amministrativo inteso come blocco monolitico senza approfondire le differenze dinamiche che si generano all'interno delle singole organizzazioni che lo compongono (Parrado, 2008).

Focalizzando la propria attenzione sui fattori micro nell'analisi dell'attuazione di riforme amministrative promosse dal governo nazionale nelle regioni del Nord Italia, una precedente ricerca di Ongaro e Valotti (2008) ha rilevato esiti differenziati delle stesse riforme in organizzazioni diverse evidenziando l'articolazione dei processi di riforma amministrativa su un doppio livello: il primo, a livello macro, riguarda i governi nazionali che promuovono riforme definendo un quadro di obiettivi, tecniche e strumenti; il secondo, a livello micro, riguarda le singole amministrazioni in cui il quadro definito dai governi nazionali funge da stimolo per gli attori che promuovono il cambiamento negli specifici contesti organizzativi. Muovendo dallo studio di Ongaro e Valotti, la ricerca presentata nel CAP. 4 ricorre a una coppia di comparazioni binarie considerando non solo le amministrazioni del Nord Italia ma anche quelle del Sud Italia.

Nello specifico, ogni comparazione binaria riguarda un'amministrazione del Nord e una del Sud Italia, abbinando casi tipici e devianti. Questi ultimi non confermano l'associazione macro tra collocazione territoriale ed esito delle riforme per cui le riforme tendono ad avere successo solo nel contesto più avanzato del Nord Italia che favorisce la promozione del cambiamento. La comparazione è innestata in un disegno di ricerca misto, quali-quantitativo, in cui l'analisi quantitativa serve a distinguere i casi tipici da quelli devianti da sottoporre ad analisi qualitativa (Seawright, 2016). Grazie al disegno misto, l'identificazione dei casi come tipici e devianti poggia su una base sistematica che rafforza la validità delle implicazioni dei risultati della ricerca relativamente all'impatto dei fattori processuali non svelati dall'analisi quantitativa.

Una coppia di comparazioni binarie è posta al centro anche dell'ultima ricerca raccolta nel volume. Questa ricerca, presentata nel CAP. 5 e descritta in sintesi nella quarta riga della TAB. 1.2, riguarda una specifica iniziativa di riforma, quella relativa alla riduzione degli oneri amministrativi, inclusa nella più ampia agenda di *better regulation*. L'analisi concerne i governi nazionali pur continuando a mantenere articolata la nozione di processo di riforma attorno a un doppio livello. In questo caso, sono i governi nazionali a costituire il livello micro di attuazione delle riforme

promosse da organismi transnazionali quali l'OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) e l'Unione Europea. Questi ultimi fungono da mediatori che spingono le riforme verso il livello nazionale definendo modelli e prototipi di cui assicurano la circolazione tra i diversi paesi monitorandone poi l'attuazione da parte dei singoli governi (Sahlin-Andersson, 2001).

Nell'ambito dell'Unione Europea la spinta impressa alle riforme da parte del livello transnazionale ha generato un ampio dibattito sulle caratteristiche del processo di europeizzazione delle politiche pubbliche nazionali, vale a dire sulle modalità attraverso cui le politiche degli Stati membri sono influenzate dall'impulso europeo. Il nostro studio offre, sotto questo profilo, un contributo analizzando quattro casi di attuazione a livello domestico di una stessa riforma. I quattro casi sono stati selezionati in modo da comporre due coppie di casi simili in termini istituzionali: da un lato, Germania e Francia quali paesi continentali le cui istituzioni assicurano una capacità di coordinamento dell'attuazione delle riforme da media a elevata; dall'altro lato, Italia e Spagna quali paesi mediterranei le cui istituzioni assicurano una bassa capacità di coordinamento. L'analisi dei processi di riforma, che hanno condotto a esiti differenziati a dispetto della somiglianza istituzionale, lascia emergere nei processi di europeizzazione la rilevanza di fattori ulteriori rispetto a quelli istituzionali.

## 1.6

### Un contesto in movimento: Italia (1992-2016)

La presenza di casi riferiti all'Italia costituisce un elemento di uniformità che attraversa le diverse comparazioni binarie presentate nel volume. Al fine di assicurare un riferimento univoco, questo paragrafo illustra i fattori di contesto del sistema italiano che esplicano un ruolo nei processi di riforma esaminati nei capitoli successivi.

Un fattore istituzionale di cui viene richiamata diffusamente la rilevanza nei processi di riforma amministrativa è quello dell'appartenenza della burocrazia italiana al modello mediterraneo caratterizzato da specifici tratti culturali e organizzativi (Sotiropoulos, 2004). Da questi tratti, frutto di un peculiare percorso storico caratterizzato dal ritardo della formazione dello Stato, consegue una generalizzata difficoltà di attuare le riforme ispirate al *New Public Management* (Gualmini, 2008).

In termini organizzativi, il modello mediterraneo è caratterizzato dalla frammentazione. Ciò vuol dire non solo fuga dall'amministrazione tradizionale attraverso la moltiplicazione di enti, agenzie e aziende ma anche assenza di strumenti di coordinamento necessari a supportare l'attuazione degli impulsi che il centro del governo trasmette ai suoi apparati. In termini culturali, il modello mediterraneo è invece caratterizzato dalla tradizione napoleonica (Peters, 2008). Quest'ultima si articola nelle seguenti dimensioni: concezione organica della pubblica amministrazione che riserva uno spazio ridotto al coinvolgimento nei processi decisionali della società civile a cui non viene riconosciuta autonomia rispetto allo Stato; focalizzazione della gestione amministrativa sul rispetto delle procedure fissate da norme giuridiche anziché sul raggiungimento dei risultati; enfasi sull'uniformità dei servizi pubblici per realizzare il valore dell'uguaglianza; assenza di separazione tra politica e amministrazione; predilezione per i controlli di legittimità sugli atti delle burocrazie affidati alla magistratura contabile e a quella amministrativa.

Nel caso italiano i tratti del modello mediterraneo sono stati conformati da un percorso di consolidamento democratico dominato dai partiti politici che hanno sfruttato la debolezza dell'élite amministrativa per rafforzare il proprio controllo sulla società civile, caratterizzata dalla gracilità delle strutture associative e imprenditoriali, attraverso la distribuzione di risorse pubbliche utili ad alimentare il consenso (Morlino, 1998). Ciò ha determinato lo sviluppo di relazioni informali di tipo clientelare e corruttivo nell'ambito di un sistema predisposto al legalismo. La ricerca del consenso da parte del ceto politico nei confronti delle micro-corporazioni burocratiche ha portato alla disarticolazione del regime centralizzato del pubblico impiego, alla nascita di un vera giungla retributiva e a una disfunzionale ripartizione del personale tra i diversi apparati funzionali e sul territorio (Cassese, 1993). In un contesto di stabilità di governi formati da partiti non interessati a perseguire riforme amministrative, le contraddizioni del sistema amministrativo hanno generato un circolo vizioso della regolazione in cui la progressiva stratificazione di sempre nuove norme e controlli ha rincorso la mancata attuazione di queste regole. Ciò ha accresciuto formalismo e rigidità nella gestione delle burocrazie senza alcun impatto positivo sulla legalità, con ricadute negative sull'efficacia dell'azione amministrativa.

L'assenza di riforme amministrative ha contribuito al progressivo deterioramento dei livelli di soddisfazione dei cittadini nei confronti delle istituzioni di cui veniva percepita la scarsa capacità di risolvere problemi collettivi. Una eccezionale combinazione di fattori esogeni (crollo del comunismo, integrazione europea, crisi economica) ed endogeni (scandali di corruzione e mobilitazione di nuovi movimenti politici) ha determinato nel 1992 un fenomeno inedito nel panorama delle democrazie avanzate: il crollo del sistema di partito che si era progressivamente consolidato in Italia nell'arco dei quattro decenni successivi al secondo dopoguerra.

A questo crollo è seguito un periodo di intenso attivismo riformatore che ha interessato *in primis* le regole elettorali di tutti i livelli di governo definendo il passaggio da sistemi proporzionali a sistemi misti con una forte componente maggioritaria. Per quanto concerne i livelli regionale e locale, al cambiamento delle regole elettorali si sono aggiunti: il rinnovamento della forma di governo attraverso l'introduzione dell'elezione diretta dei vertici monocratici degli esecutivi; il decentramento delle funzioni e l'autonomia organizzativa sanciti anche da una riforma costituzionale in senso quasi-federalista nel 2001.

Il crollo del sistema dei partiti ha anche determinato il lancio di cicli successivi di riforme che hanno interessato ogni aspetto del sistema amministrativo, dal personale all'organizzazione, dal rapporto tra politica e dirigenza pubblica a quello tra amministrazioni e cittadini (Natalini, 2006). Il manifestarsi delle istanze di modernizzazione burocratica in un contesto di crisi delle istituzioni conferma quanto rilevato dalle ricerche condotte secondo l'istituzionalismo processuale: l'insoddisfazione dei cittadini per i servizi ricevuti e la disaffezione rispetto alle istituzioni e ai partiti politici costituisce nei paesi del Sud Europa un rilevante fattore di contesto che rende disponibili risorse di consenso sfruttabili dagli attori che promuovono il cambiamento (Barzelay, Gallego, 2010).

Le riforme amministrative sono state però lanciate in un contesto politico-istituzionale che è rimasto in movimento (Ongaro, 2011). Le riforme istituzionali intraprese agli inizi degli anni Novanta, infatti, hanno avviato la transizione verso un nuovo modello di democrazia che non è stato completato a causa della persistente frammentazione e polarizzazione del sistema di partito (Morlino, 2007). L'introduzione di sistemi elettorali misti in un contesto di atomizzazione dei partiti, infatti, ha spinto le élite politiche ad adattarsi alle nuove regole del

gioco. A partire dal 1994, si è sviluppato un sistema di alleanze in coalizioni pre-elettorali che hanno assicurato l'alternanza totale tra governi deboli la cui leadership è stata inficiata dalla frammentazione e dalla turbolenza dei partiti che li sostenevano. L'instabilità del nuovo assetto del sistema partitico, associata alla polarizzazione della competizione elettorale, ha implicato una notevole conflittualità rispetto agli assetti istituzionali come reso evidente dall'adozione di nuove regole elettorali nel 2005 e nel 2016 e dal varo di tre riforme costituzionali, rispettivamente nel 2001, nel 2006 e nel 2016, le ultime due non confermate dal referendum popolare.

La debolezza dei partiti emersi dopo il 1992 è stata acuita dagli effetti della crisi del debito sovrano quale conseguenza della crisi economica globale scoppiata nel 2008. Questa crisi ha rafforzato la pressione al consolidamento fiscale cui il sistema italiano è stato esposto a partire dagli anni Novanta per rispettare i vincoli finanziari imposti dal processo di integrazione europea. L'innesto della crisi del debito sovrano su quella politica ha determinato la formazione di un governo tecnico di responsabilità nazionale nel periodo 2011-13 in un contesto di montante protesta *anti-establishment* cavalcata dal Movimento 5 stelle il cui successo alle elezioni politiche del 2013 ha sancito la fine del sistema di partito caratterizzato dalla competizione bipolare tra due coalizioni alternative (Chiaromonte, Emanuele, 2014).

Nel complesso, le riforme in Italia non hanno avuto luogo in un contesto caratterizzato dalla stabilità delle strutture organizzative, vale a dire i partiti, e delle regole istituzionali che definiscono le modalità di assunzione delle decisioni. Questi fattori di contesto sono stati piuttosto oggetto di cambiamenti incrementali incessanti che non sono però stati capaci di trasformare gli aspetti istituzionali di fondo del sistema politico-amministrativo (Bull, Rhodes, 2007), in particolare la frammentazione delle coalizioni di governo e la politicizzazione delle burocrazia assicurata dal controllo dei partiti sulle nomine pubbliche (Di Mascio, 2012). In un contesto caratterizzato dall'intensificazione della pressione al consolidamento fiscale la transizione politica ha esercitato un effetto ambivalente sulle riforme amministrative: da un lato, il ricambio frequente dei governi ha offerto sbocchi per canalizzare sulle riforme la sfiducia crescente nei confronti dell'efficacia delle istituzioni; dall'altro lato, la capacità dei governi di attuare le riforme è stata frenata dalla frammentazione del sistema politico-amministrativo (Mele, Ongaro, 2014).

Verso una scienza del *design* delle riforme

Si è chiusa l'età delle grandi riforme amministrative a carattere uniforme e trasversale in cui si presupponeva di disporre di una ricetta unica per migliorare il funzionamento delle burocrazie in ogni contesto. Diventa allora necessario mettere progressivamente a punto nuovi metodi di ricerca che si concentrino sulla valutazione di singole politiche di cambiamento per ricavarne elementi utili a progettare in modo mirato le innovazioni in contesti anche diversi da quelli osservati.

Facendo ricorso allo schema analitico dell'istituzionalismo processuale, questo volume si propone di indagare alcune politiche di innovazione amministrativa, adottando comparazioni binarie e diacroniche per evidenziare l'interazione tra contesti e meccanismi. Lo scopo è quello di contribuire allo sviluppo e al consolidamento del metodo estrapolativo disegnando, a partire dagli studi di caso, alcune lezioni che siano suscettibili di una generalizzazione di medio raggio. Questa è la base per lo sviluppo di forme di apprendimento vicario e per la progettazione individualizzata e riflessiva del *design* di ulteriori processi di cambiamento focalizzati sulle specificità dei singoli contesti.

Il ricorso al metodo estrapolativo pone tre condizioni per lo studio delle riforme amministrative: la delimitazione di ciascun caso indagato deve coprire un lasso temporale sufficientemente ampio da includere non solo la fase di elaborazione delle soluzioni di *policy*, ma anche quella di attuazione nell'ambito dei cicli di riforma in cui si articolano i processi di cambiamento; non ci si può fermare a considerare le sole condizioni di contesto in cui è stata posta in essere una riforma da trasferire, ma occorre rivolgere l'attenzione anche ai meccanismi sociali che l'hanno conformata; è essenziale che l'indagine sull'influenza dei meccanismi si collochi al giusto livello di astrazione supportando teorie di medio raggio. In questa prospettiva, è essenziale che le analisi siano realizzate in modo comparativo per mettere in evidenza la differente incidenza dei meccanismi e le loro diverse modalità di concatenazione oltre alla relazione tra gli stessi meccanismi e le specificità dei contesti e delle loro dinamiche. A queste condizioni l'esercizio di apprendimento vicario può rappresentare una base empiricamente fondata per supportare i *policy makers* nella definizione delle strategie di cambiamento.

Gli innovatori possono infatti trarre dall'approccio estrapolativo la consapevolezza dell'influenza dei meccanismi sull'esito delle iniziative

di cambiamento che vogliono intraprendere. Questo può indurli, in sede di elaborazione delle strategie di intervento, a ragionare sulla possibilità di contare (o meno) sull'influenza dello *spillover* di una politica pubblica contigua a quella che si vuole innovare o sulla certificazione di un attore esterno. E questo può portare a formulare pronostici sulla realizzabilità di una innovazione di *policy* in uno specifico contesto istituzionale e in una determinata fase politica. Rende possibile per i promotori dell'innovazione conformare il *policy design* e agire strategicamente sulle risorse a disposizione per limitare i rischi di fallimento e massimizzare le possibilità di successo (Dente, 2011). In fase di attuazione della decisione ciò rappresenta la base per elaborare un piano di monitoraggio per verificare *ex post* se le aspettative sull'attivazione dei meccanismi siano risultate fondate oppure se alla prova dei fatti esse si siano rivelate errate, anche a causa di modifiche del contesto maturate nel corso del tempo. In questo modo gli innovatori sono in grado di porre tempestivamente in essere adeguate contromisure.

Inoltre, l'estrapolazione consente di capire come specifiche politiche di innovazione, ad esempio quelle in materia di *performance management* o di *better regulation*, presentino delle ricorrenze nei diversi contesti. Questo approccio fornisce conoscenze sul modo in cui alcune soluzioni di *design* hanno dispiegato il proprio effetto in altri contesti in cui esse sono state adottate. Esso induce infatti a riflettere sul fatto che alcune soluzioni di *policy* in alcuni contesti hanno innescato riflessi difensivi all'interno della burocrazia oppure hanno incontrato ostacoli nella loro attuazione in contesti istituzionali frammentati o caratterizzati da una debole o discontinua leadership politica oppure da una cultura di tipo legalistico. L'estrapolazione consente anche di ragionare sui meccanismi che si attivano in presenza di una crisi di tipo economico e/o politico che altera profondamente la situazione di contesto. Essa rende quindi possibile trarre lezioni in merito al ricorso a specifiche soluzioni di *policy* tenendo conto dell'influenza dei meccanismi attivati. In sostanza, l'analisi comparata dei casi basata sull'approccio estrapolativo consente, anche attraverso un processo di progressivo accumulo delle conoscenze nel corso tempo, di ricostruire per una specifica politica di innovazione un repertorio di problemi, opportunità e soluzioni che rappresentano un punto di riferimento per coloro che si occupano della progettazione e realizzazione di quella stessa politica in altri casi.

I CAPP. 2-5 sono dedicati alla presentazione delle indagini empiriche realizzate. Per ciascuna di esse sono illustrati i concetti fondamentali

delle politiche di volta in volta indagate per poi presentare la narrazione degli eventi. Si mette così in luce l'influenza dei meccanismi nell'ambito degli specifici contesti distillando le lezioni su cui basare l'apprendimento vicario. Nel CAP. 6 vengono discusse le implicazioni delle quattro indagini empiriche nella prospettiva di contribuire al consolidamento dell'analisi delle politiche pubbliche come piattaforma di *policy transfer* dedicata alla ricostruzione degli eventi e delle scelte che hanno caratterizzato i casi di innovazione, alla validazione dell'accuratezza delle relative indagini empiriche e all'enucleazione di lezioni utilizzabili dai promotori del cambiamento (Wolman, Page, 2002).



## *E-government e better regulation* in Italia (1992-2006)

### 2.1

#### Premessa

In questo capitolo sono analizzate due delle principali iniziative di riforma amministrativa intraprese dai governi italiani nel periodo 1992-2006. Si tratta di un periodo caratterizzato da un profondo cambiamento a livello di sistema di partito in cui le politiche per la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni (*e-government*) e per il miglioramento della qualità della regolazione (*better regulation*) hanno conseguito risultati positivi in linea con le attese degli organismi internazionali (OECD, 2009; European Commission, 2010).

Come rilevato nel CAP. I, l'analisi di queste due politiche nell'ambito dello stesso paese consente di neutralizzare, almeno in parte, l'influenza dei fattori di contesto istituzionali e politici. Queste politiche sono state indagate facendo ricorso, oltre che all'analisi dei provvedimenti normativi e dei documenti prodotti dalle istituzioni, alla somministrazione di un questionario semi-strutturato a dieci testimoni privilegiati, cinque per ciascuna politica, mediante interviste faccia a faccia condotte nel periodo 2008-10. I testimoni sono stati individuati tra coloro che hanno agito come *policy advisors* all'interno degli uffici di gabinetto, tra i dirigenti coinvolti nel processo di cambiamento e tra gli esperti di settore.

Le narrative che seguono sono articolate in tre sotto-periodi (1992-96, 1996-2001, 2001-06), ognuno corrispondente a una diversa legislatura in cui si sono succeduti governi rispondenti a maggioranze di colore diverso. Ciò consente di far emergere come l'impulso impresso dall'alternanza di governo sia stato mediato all'interno di ciascuna delle due politiche da fattori collegati alle scelte degli attori. Nel prossimo paragrafo si analizzano i concetti di *e-government* e *better regulation* prima di passare nei paragrafi successivi a presentare i risultati dell'analisi empirica.

### Il *design* dell'*e-government* e della *better regulation*

A cavallo tra XX e XXI secolo la diffusione delle tecnologie digitali ha portato alla ribalta la nozione di *e-government*. Alcuni studiosi hanno inteso questo concetto come l'impiego delle tecnologie digitali per migliorare l'erogazione dei servizi pubblici (Holmes, 2002). Altri studiosi hanno enfatizzato l'utilizzo delle tecnologie digitali al fine di offrire maggiori opportunità di partecipazione ai cittadini nei processi decisionali (Rodotà, 2004). Ciò ha portato alla diffusione di una nozione molto ampia di governo elettronico che abbraccia sia la modernizzazione amministrativa sia il rinnovamento delle forme della democrazia (Amoretti, Musella, 2012).

La nostra ricerca ha impiegato la definizione minima di *e-government* come somma degli interventi di digitalizzazione progettati e realizzati nelle pubbliche amministrazioni per aumentarne l'efficienza. Questa scelta è stata motivata dalla salienza di questa ristretta declinazione nelle riforme varate nel periodo esaminato a fronte della sporadicità delle iniziative volte a disegnare una nuova cittadinanza elettronica. Inoltre, la nostra analisi delle scelte degli attori in materia di *e-government* fa riferimento ad alcune alternative di *design* in termini di idee guida e assetti di *governance*.

Per quanto riguarda le idee guida, la distinzione tra le diverse opzioni di *design* poggia sul rapporto tra la digitalizzazione e gli obiettivi di crescita economica e di contenimento della spesa pubblica. Questi obiettivi possono infatti essere perseguiti generando benefici diffusi per le imprese attraverso il miglioramento del livello dei servizi pubblici assicurato dalla re-ingegnerizzazione dei processi digitalizzati oppure concentrandoli sulle imprese che offrono risorse tecnologiche alle pubbliche amministrazioni con vantaggi legati ai loro effetti occupazionali e alla diffusione delle innovazioni tecnologiche. Per quanto concerne gli assetti di *governance*, la scelta del decisore pubblico poteva essere nel senso di centralizzarla o meno attorno a un'agenzia specializzata: da un lato, la centralizzazione avrebbe assicurato l'omogeneità dell'impulso riformatore e del coordinamento della sua attuazione; dall'altro lato, la decentralizzazione avrebbe responsabilizzato le singole amministrazioni che godono di maggiore autonomia nel progettare i propri sistemi informativi per soddisfare le proprie specifiche esigenze organizzative.

A differenza dell'*e-government*, le diverse definizioni di *better regulation* presenti in letteratura evidenziano l'univocità della sua natura di meta-regolazione, vale a dire di regolazione del processo di produzione di rego-

le (Radaelli, 2007). L'obiettivo di migliorare la qualità delle regole, però, viene declinato in molteplici modi a seconda dell'idea guida adottata dai riformatori (Lodge, Wegrich, 2009). In alcuni casi si persegue la deregolamentazione per rendere le economie immediatamente più competitive tagliando costi e tempi della burocrazia. I risultati di queste azioni sono misurabili attraverso indicatori di tipo quantitativo che forniscono dati utilizzabili dai politici per guadagnare il consenso dei cittadini estenuati dalle file di attesa e infastiditi dalla complicazione della modulistica utilizzata dagli uffici pubblici. La deregolamentazione, però, può produrre anche effetti negativi nel momento in cui si incide sullo *stock* delle regole senza valutarne le conseguenze sulla qualità dei servizi pubblici forniti o sui livelli di inclusione sociale. Ciò spinge alcuni riformatori ad adottare una idea guida più ambiziosa che mira a trasformare in profondità il modo stesso di produrre le regole alimentando il flusso della decisione con evidenze empiriche raccolte attraverso l'analisi economica di impatto e introducendo forme di consultazione dei regolati.

Il *design* delle politiche di *better regulation* esibisce una notevole varietà di soluzioni anche in termini di assetti di *governance*. Nello specifico, i promotori del cambiamento possono scegliere di fare ricorso: all'introduzione di organismi di *oversight* che censurano le norme prodotte senza rispettare determinati criteri di qualità; alla costituzione di nuclei o uffici dedicati al sostegno metodologico e al coordinamento dell'attuazione delle misure da parte delle amministrazioni; alla riorganizzazione degli uffici deputati alla formulazione delle norme; alla stipula di accordi interistituzionali per la realizzazione di specifici progetti che coinvolgono diversi livelli di governo.

### 2.3

## Analisi empirica

BETTER REGULATION (1992-2006)

1992-96

All'inizio degli anni Novanta l'Italia era afflitta da una abnorme frammentazione procedurale (Presidenza del Consiglio dei ministri, 1994). Solo a livello statale erano infatti previsti circa 5.400 procedimenti amministrativi disciplinati da una moltitudine di regole, nella maggior parte dei casi caratterizzate da elevate rigidità in quanto disposte per legge. Questi procedimenti erano a loro volta costituiti da lunghe sequenze di fasi per consentire

la partecipazione dei numerosi uffici amministrativi in cui è frammentata la pubblica amministrazione italiana. I tempi di attesa, sempre particolarmente ingenti, non erano soggetti al rispetto di alcun termine e la presentazione delle istanze da parte dei privati era sottoposta a gravosi oneri burocratici.

Nel periodo 1992-96 le politiche di miglioramento della qualità della regolazione hanno poggiato sull'eredità lasciata da una riforma della disciplina generale del procedimento amministrativo varata nel periodo precedente a valle di un lungo lavoro preparatorio condotto da una Commissione di esperti (presieduta da Mario Nigro) i cui esiti solo in parte sono poi stati recepiti all'interno dei provvedimenti normativi effettivamente adottati dalla maggioranza di centro-sinistra. La legge 241/1990 aveva previsto che ogni procedimento fosse dotato di uno specifico termine stabilito per legge o per regolamento allo scadere del quale il privato poteva impugnare l'omissione della pubblica amministrazione di fronte a un giudice amministrativo (silenzio-rifiuto). Inoltre, era stata disposta la liberalizzazione dell'esercizio delle attività dei privati subordinando il suo svolgimento alla semplice verifica della sussistenza di alcuni presupposti che l'interessato doveva preventivamente dichiarare all'amministrazione (dichiarazione di inizio attività). Per i procedimenti ad istanza di parte che non coinvolgevano interessi pubblici particolarmente rilevanti (ad esempio, salute, ordine pubblico, rispetto dei beni culturali) era stato stabilito che la mancata adozione di un provvedimento amministrativo di diniego entro un termine previsto da una legge o da un regolamento avesse l'efficacia di un accoglimento (silenzio-assenso). Era stato previsto, infine, che in alcuni casi il provvedimento amministrativo fosse adottato non attraverso una sequenza di atti, producendo inestricabili andirivieni delle pratiche tra gli uffici e una quantità di pareri non sempre conciliabili tra loro, ma riunendo insieme tutte le amministrazioni competenti e imponendo loro di assumere una decisione comune (conferenza dei servizi).

L'introduzione di questi istituti nel 1990 ha avuto un limitato impatto in quanto la loro attuazione non è stata accompagnata da un adeguato sostegno politico in un contesto in cui si è assistito allo smottamento dei partiti storici. All'attuazione di questi istituti è mancato anche il supporto di strutture dedicate al coordinamento delle azioni messe in campo dalle singole amministrazioni. La combinazione di questi fattori ha attivato l'attribuzione di minaccia da parte delle burocrazie restie ad accollarsi l'onere di adattare i nuovi istituti generali di semplificazione alla specificità di ciascuno dei procedimenti di loro competenza.

L'esistenza di una eredità di *policy* ha però rappresentato un rilevante fattore di contesto in quanto ha favorito la formazione di un nucleo di esperti di diritto amministrativo specialisti della materia che ha contribuito in modo determinante a inserire l'obiettivo del miglioramento della qualità della regolazione nell'agenda del governo tecnico guidato da Ciampi a partire dalla primavera del 1993. La pressione di questo nucleo di esperti, infatti, ha convinto il nuovo governo a intraprendere la via della semplificazione burocratica necessaria a rilanciare la competitività dell'Italia.

Il nuovo presidente del Consiglio ha validato le politiche promosse dagli esperti nominando Sabino Cassese ministro della Funzione Pubblica. Infatti Cassese, professore di diritto amministrativo e profondo conoscitore delle pubbliche amministrazioni, era stato un protagonista delle attività di riforma del periodo precedente. Il meccanismo della certificazione si è concatenato con quello dell'attribuzione di opportunità attivato dalle scelte di *design* compiute dal nucleo di esperti della *better regulation* che ha scorto nella formazione del governo tecnico l'occasione per realizzare interventi di semplificazione a lungo osteggiati dai vecchi partiti.

Consapevole della brevità del suo mandato, Cassese ha essenzialmente concentrato le riforme su interventi di riduzione dello *stock* di complicazioni burocratiche rinunciando a rivedere il modo con cui si adottano le norme. Questa scelta aveva il vantaggio di evitare lo scoglio del fattore di contesto istituzionale relativo alla debolezza dei livelli di coordinamento sfruttando invece la domanda di semplificazione generata dall'insoddisfazione dei cittadini e delle imprese per il funzionamento delle amministrazioni. In particolare, nella legge di stabilità per il 1994 (legge 24 dicembre 1993, n. 537) è stato previsto un programma selettivo di interventi di riduzione delle complicazioni burocratiche realizzato da una *task force* di esperti di diritto amministrativo raccolti presso il Dipartimento della funzione pubblica che ha portato circa cinquanta procedimenti a essere più snelli e meno onerosi. Un notevole effetto di riduzione dei tempi di attesa delle pratiche amministrative ha avuto anche l'abolizione di gran parte dei pareri preventivi della Corte dei conti che erano condizione di efficacia per una ingente quantità di provvedimenti amministrativi.

#### 1996-2001

Questo periodo è stato caratterizzato dalla formazione di governi sostenuti per la prima volta nel dopoguerra da una coalizione di centro-sinistra guidata da un partito post-comunista. All'instabilità politica, segnata dalla

successione di quattro diversi esecutivi nel corso della stessa legislatura, si è abbinata la stabilità della leadership delle politiche di *better regulation*. Le deleghe in materia, infatti, sono rimaste attribuite quasi ininterrottamente a Franco Bassanini nella veste di ministro della Funzione Pubblica. Come Cassese, anche Bassanini aveva una formazione giuridica e apparteneva alla rete di esperti che da tempo si era dedicata allo studio del funzionamento delle pubbliche amministrazioni nella prospettiva della loro modernizzazione. Ciò ha consentito di attivare anche in questo periodo la concatenazione tra i meccanismi della certificazione e dell'attribuzione di opportunità. Bassanini ha potuto godere del sostegno dei diversi presidenti del Consiglio dei ministri che nel corso di questa legislatura si sono succeduti alla guida dell'esecutivo grazie al proprio prestigio personale e alla credibilità di cui godeva la politica di semplificazione, acquisita presso l'opinione pubblica nel periodo precedente. Ha influito positivamente anche la pressione degli organismi internazionali il cui giudizio risultava particolarmente rilevante a fronte della necessità dell'Italia di ricevere sostegno nella fase di ingresso nell'area Euro. Bassanini ha sfruttato queste condizioni per mettere in campo un ambizioso programma di riforma che mirava non solo alla deregolamentazione ma anche alla trasformazione del modo di produrre le regole per sostenere nel medio-lungo termine il rilancio della competitività.

Il differente orizzonte temporale dei governi rappresenta un ulteriore fattore di contesto che spiega la differenza tra le idee guida degli interventi di miglioramento delle politiche di semplificazione nelle prime due fasi analizzate. Questo fattore, infatti, ha determinato con Bassanini l'attivazione del meccanismo dello *spillover*: la trasformazione del modo di produrre le regole è stata concepita come una dimensione coerente con il più ampio progetto di riforma delle pubbliche amministrazioni. Avendo di fronte l'arco temporale di una legislatura ci si è posti l'obiettivo di rafforzare a livello centrale il ruolo di impulso e indirizzo della Presidenza del Consiglio dei ministri e di rivedere le modalità di relazione tra i livelli di governo anche con riguardo alle politiche di *better regulation*.

Al cambiamento delle idee guida si è abbinata una maggiore articolazione degli assetti di *governance*. Nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri è stato istituito il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, un organismo formato da trenta esperti del settore, prevalentemente di estrazione accademica e già componenti del nucleo di esperti da cui aveva attinto Cassese, deputato a elaborare le proposte di semplificazione e a vigilare sulla loro attuazione. Al suo fianco è stato co-

stituito l'Osservatorio per la semplificazione, composto dai rappresentanti degli interessi economici e sociali, per concertare gli interventi garantendo il necessario consenso all'azione del governo. È stata, inoltre, introdotta la Legge annuale di semplificazione in cui convogliare le modifiche normative necessarie a migliorare periodicamente l'assetto della regolazione nei diversi settori. Sono stati, infine, progettati e realizzati programmi di formazione per aumentare le conoscenze e le capacità del personale delle pubbliche amministrazioni coinvolto nelle iniziative di *better regulation*.

Anche in questo periodo i migliori risultati sono stati ottenuti sul fronte della semplificazione procedimentale. Gli esiti positivi degli interventi realizzati da Cassese e le richieste delle categorie economiche e sociali, rappresentate nell'Osservatorio per la semplificazione, di adottare ulteriori misure di riduzione delle complicazioni burocratiche hanno attivato il meccanismo del *feedback* positivo spingendo Bassanini a condurre con successo nuove semplificazioni mirate su specifiche categorie di procedimenti (legge 15 marzo 1997, n. 59). Nel complesso, in questo periodo sono stati semplificati oltre cento procedimenti amministrativi. È stato introdotto con successo il principio di autocertificazione in base al quale le pubbliche amministrazioni non potevano chiedere ai cittadini dati e informazioni già in proprio possesso (legge 15 maggio 1997, n. 127). Sono stati costituiti in molte amministrazioni locali gli Sportelli unici per le attività produttive (SUAP) che rappresentano l'interfaccia unica delle amministrazioni pubbliche nei confronti delle imprese evitando che esse debbano fare riferimento a una pluralità di uffici.

Al fianco degli interventi di semplificazione ai fini della predisposizione delle nuove disposizioni normative (legge 8 marzo 1999, n. 50) è stato previsto in via sperimentale il ricorso all'Analisi di impatto della regolazione (AIR). Utilizzando questo strumento si sarebbe dovuto consentire al governo e al Parlamento di valutare preventivamente costi e benefici delle diverse opzioni di intervento e ai privati di essere consultati in modo aperto e trasparente. Tuttavia, questa profonda innovazione del processo di *rule-making* in questa fase non è riuscita ad attecchire e di fatto è stata impiegata tra il 1999 e il 2001 solo per l'adozione di 5 atti normativi. Per rendere più conoscibili e leggibili le disposizioni di legge disperse in una miriade di disposizioni adottate in diverse epoche è stato lanciato nelle ultime fasi della legislatura anche un programma di codificazione. Anche in questo caso, però, i risultati sono stati modesti in un contesto di crescente turbolenza interna alla coalizione di centro-sinistra a seguito dell'ingresso dell'Italia nell'area Euro. Ciò ha evidenziato il deficit di capacità del governo di at-

tuare politiche di *better regulation* molto ambiziose, almeno se raffrontate alla situazione di partenza.

2001-06

In questa legislatura alla stabilità dei governi guidati da Silvio Berlusconi e sostenuti dalla coalizione di centro-destra si è abbinata l'instabilità della leadership della politica di *better regulation* che è stata affidata a quattro diversi ministri della Funzione Pubblica. L'azione di questi ministri è restata ai margini dell'attenzione del presidente del Consiglio dei ministri per cui il meccanismo della certificazione in questo caso ha agito in senso negativo sottraendo alla politica di semplificazione il necessario sostegno del vertice politico.

All'effetto negativo della certificazione si è abbinato quello dello *spillover* che è stato attivato dalla generale tendenza del governo Berlusconi a non attuare riforme amministrative: in questa fase si è tornati a sfruttare il pubblico impiego come bacino di consensi elettorali concedendo nella tornata contrattuale del 2003 sensibili aumenti stipendiali. In questo contesto, la debolezza dei ministri di centro-destra ha lasciato campo libero alle resistenze interne alle pubbliche amministrazioni sospinte dal meccanismo dell'attribuzione di minaccia. Gli assetti di *governance* sono così cambiati demandando alla discrezionalità delle singole organizzazioni burocratiche l'attuazione degli istituti di semplificazione a seguito dello smantellamento del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure e dell'Osservatorio per la semplificazione (legge 6 luglio 2002, n. 137). Questo cambiamento è stato frutto anche dell'assenza di rapporti fiduciari del nuovo governo con buona parte degli esperti che aveva collaborato con i precedenti governi di centro-sinistra. Di conseguenza, il *feedback* stimolato dai fallimenti degli interventi di *better regulation* più ambiziosi lanciati dal precedente governo ha potuto dispiegare i propri effetti negativi spingendo al sostanziale abbandono dell'introduzione dell'Air e della codificazione rimaste prive delle strutture deputate ad attuarle.

In questa fase le iniziative di riforma si sono così ridotte al tentativo di operare un riordino normativo unito a una semplificazione procedimentale da realizzarsi per interi settori di intervento pubblico (legge 29 luglio 2003, n. 229). Tentativo che non ha prodotto risultati significativi. A ridosso del termine della legislatura si è registrata una svolta determinata dall'attivazione, come *focusing event*, dell'apertura della procedura di infrazione europea a carico dell'Italia per violazione dei parametri di stabilità previsti

dal Trattato di Maastricht. Questo evento, infatti, ha consentito agli organismi di rappresentanza degli interessi delle imprese di far valere la loro crescente insoddisfazione per l'assenza di misure a sostegno dell'economia.

Ciò ha spinto il governo a focalizzare la propria attenzione sulle politiche di *better regulation* adottando misure apparentemente drastiche (legge 28 novembre 2005, n. 246). La realizzazione dell'AIR è stata resa obbligatoria per tutti i provvedimenti normativi e gli schemi di atti normativi adottati dal governo. Per ridurre l'imponente *stock* di norme stratificate nel corso degli anni è stato previsto che entro un termine di due anni fossero automaticamente abolite tutte quelle regole per cui le amministrazioni non fossero riuscite a motivare la necessità di una loro permanenza in vigore (taglia-leggi). Inoltre, le attività dei privati avrebbero dovuto essere tutte liberalizzate tranne quelle per cui le amministrazioni pubbliche avessero motivato la necessità di prevedere uno specifico regime autorizzatorio.

L'attuazione di questi provvedimenti, peraltro accompagnati da una serie di limitazioni ed eccezioni, è stata priva dell'azione di coordinamento e impulso di strutture dedicate. Essa è stata invece demandata all'adozione di una imponente mole di atti regolamentari che nei fatti non ha prodotto alcun effetto concreto sulla vita dei cittadini e delle imprese. Nel breve scorcio di tempo che separava l'adozione di questi provvedimenti dalle elezioni politiche del 2006 la previsione di obblighi giuridici a carico delle amministrazioni di adottare strumenti di semplificazione, in assenza di un apparato che ne presidiasse, monitorasse e accompagnasse l'effettivo rispetto, è risultata essere solo una operazione di immagine. In un contesto caratterizzato dal legalismo tipico della tradizione amministrativa napoletonica, le leggi sono servite ad adottare altre norme ma non ad attuarle.

## E-GOVERNMENT (1992-2006)

1992-96

All'inizio degli anni Novanta la difficoltà di imboccare la strada dello sviluppo tecnologico accomunava le pubbliche amministrazioni dei paesi avanzati (Wright, 1994). In particolare, con riferimento al 1993, l'Italia evidenziava significativi ritardi rispetto agli altri paesi europei (IDC, 1994). Gli investimenti erano indirizzati su pochi settori: cinque amministrazioni (finanze, tesoro, grazia e giustizia, pubblica e istruzione e sanità) coprivano circa l'80% della spesa pubblica in informatica. Inoltre, la spesa in ICT (*Information and Communications Technology*) del settore pubblico era in-

feriore alla media europea in rapporto: alla spesa complessiva del paese, incluso il settore privato, in tecnologie; alla spesa pubblica complessiva; al PIL; al numero di addetti nelle pubbliche amministrazioni; al numero degli abitanti.

La spinta al cambiamento amministrativo era stata soffocata da politiche industriali di carattere assistenziale nei confronti delle imprese del settore informatico. A differenza della politica di *better regulation*, dunque, l'*e-government* non poggiava su una eredità di *policy* e non poteva contare su una rete di esperti promotori dell'innovazione. La necessità di adottare misure di austerità finanziaria a seguito della crisi fiscale scoppiata nel 1992 ha attivato il meccanismo dello *spillover* in quanto ha fatto sì che la politica di digitalizzazione fosse finalizzata al contenimento della spesa pubblica. L'idea guida della digitalizzazione come politica della committenza nell'acquisto delle tecnologie digitali si è associata alla modifica dell'assetto di *governance* introducendo l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA) nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri (D.Lgs. 12 febbraio 1993, n. 39).

A questa nuova struttura, dotata di un particolare statuto di autonomia (ma non di indipendenza) dal vertice politico e dalle aziende tecnologiche e composta essenzialmente di esperti di profilo accademico, è stato demandato il compito di introdurre una programmazione triennale nelle commesse pubbliche di settore fino ad allora demandate all'azione delle singole amministrazioni. Questo compito doveva essere svolto in collaborazione con una interfaccia in ogni amministrazione grazie all'introduzione in ciascuna di esse della figura del Responsabile dei sistemi informativi.

Il ruolo esercitato dall'AIPA, dotata di poteri di pianificazione e di autorizzazione delle spese in risorse tecnologiche delle pubbliche amministrazioni, è stato ambiguo fin dalla sua origine: sotto un profilo, essa era un regolatore, che avrebbe dovuto operare dei bilanciamenti all'interno di un mercato di tipo oligopolistico (se non monopolistico) dominato dall'offerta; sotto un altro profilo, era un sorvegliante, in quanto avrebbe dovuto limitare i comportamenti opportunistici delle pubbliche amministrazioni e delle aziende che forniscono tecnologie (ma anche le eventuali collusioni tra queste due categorie di soggetti); sotto un altro profilo ancora, era un operatore, in quanto si è occupata di gestire in prima persona interventi di digitalizzazione di particolare rilievo. In assenza di un forte sostegno da parte del livello politico e data la confusione dei ruoli, l'azione dell'AIPA non è risultata particolarmente incisiva in termini di coordinamento delle politiche di approvvigionamento delle amministrazioni. Ciò ha deter-

minato una crescita disomogenea della dotazione tecnologica delle diverse amministrazioni.

1996-2001

In questa seconda fase le politiche di digitalizzazione hanno operato in un contesto differente da quello precedente. Per quanto riguarda i fattori di contesto, si rileva una crescente attenzione da parte del livello europeo sulla politica di *e-government* (European Commission, 1999). In seguito alla decisione dell'Italia di entrare nell'area Euro, la pressione del livello europeo ha spinto il governo a legittimare la digitalizzazione per guadagnare credibilità agli occhi degli osservatori internazionali. Nel far questo il governo ha affidato la guida del piano di *e-government* al ministro della Funzione Pubblica Bassanini. In questo modo la digitalizzazione è entrata nell'agenda più ampia di riforme amministrative modificando la propria idea guida: razionalizzare non solo la distribuzione delle dotazioni tecnologiche ma anche il loro impiego per trasformare la gestione delle pubbliche amministrazioni. Questo connubio tra modernizzazione delle amministrazioni e digitalizzazione dei flussi informativi ha spinto a perseguire l'interoperabilità tra i sistemi informativi, lo sviluppo dei siti web istituzionali e la realizzazione di una Rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA) che avrebbe dovuto facilitare lo scambio e l'uso condiviso di informazioni da parte delle burocrazie.

Come accaduto nel caso delle politiche di *better regulation*, anche in questo caso si è attivata la sinergia tra i meccanismi della certificazione, dell'attribuzione di opportunità e dello *spillover*. Il cambiamento dell'idea guida non è stato però accompagnato dal rafforzamento degli assetti di *governance*, acuendo il deficit di capacità dell'AIPA di allineare i comportamenti delle singole pubbliche amministrazioni agli obiettivi di cambiamento indicati dal governo.

Le misure definite da questa Autorità sono spesso rimaste eccessivamente vaghe o, al contrario, hanno finito per concentrarsi su aspetti troppo di dettaglio, legati all'acquisto di specifiche apparecchiature tecnologiche. La difficoltà di individuare gli obiettivi si è congiunta a quella incontrata nel valutare *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* l'efficacia delle innovazioni poste in essere (con riguardo al miglioramento del servizio o al risparmio di spesa). Nella seconda metà degli anni Novanta si è pertanto riusciti solamente, e con notevoli limiti, a monitorare i flussi di spesa, nonché il volume delle apparecchiature informatiche e dei servizi acquisiti. Inoltre, l'AIPA non

ha mai potuto contare su un interlocutore unico all'interno delle amministrazioni pubbliche. Il Responsabile unico dei sistemi informativi automatizzati individuato in ciascun ministero, nei fatti ha finito per svolgere un ruolo molto marginale all'interno delle singole amministrazioni. L'AI-PA ha incontrato problemi in questa fase anche nello svolgimento del suo compito di promuovere la realizzazione di progetti intersettoriali come, in particolare, la RUPA. Infatti, a causa della complessità dei sistemi di gara che avrebbero dovuto dare avvio a questo progetto, esso ha trovato realizzazione solo alla fine degli anni Novanta (Natalini, Salvi, 2006).

L'adozione nel giugno 2000 del Piano d'azione per l'*e-government* che recepiva indicazioni del livello europeo ha rappresentato un'innovazione negli assetti di *governance*. Il Piano aveva l'obiettivo di focalizzare le azioni delle amministrazioni sugli interventi di digitalizzazione dei servizi offerti a imprese e cittadini: realizzazione di una rete nazionale in grado di interconnettere tra loro i sistemi informativi locali e centrali; sviluppo dei servizi amministrativi accessibili online; attivazione di un sistema di portali nazionali di informazione e di servizio; integrazione delle anagrafi correlata alla diffusione della carta d'identità elettronica e alla firma digitale. Anche in questo caso, però, l'ampiezza dell'agenda di riforma ha messo in luce il deficit di capacità di attuazione di questi indirizzi ulteriormente acuito dalla ristrettezza dei tempi di attuazione connessa alla prossimità della scadenza elettorale nel 2001. Nel complesso, questa seconda fase delle politiche di digitalizzazione ha conseguito solo una diffusione più omogenea delle infrastrutture tecnologiche di base nel settore pubblico.

2001-06

L'assenza di ambizioni di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni da parte del governo Berlusconi ha fatto venire meno l'effetto positivo dello *spillover* sulla politica di *e-government*. Come accaduto nel caso della politica di *better regulation*, anche in questo caso l'obiettivo del governo Berlusconi è stato quello di raccogliere il consenso dei portatori di interessi speciali. Il governo, infatti, ha puntato a soddisfare le richieste delle maggiori aziende del settore informatico interessate a gestire direttamente i sistemi delle pubbliche amministrazioni.

L'orientamento del governo si è riflesso sulla nomina di Lucio Stanca, ex presidente e amministratore delegato di IBM Italia, a ministro senza portafoglio con delega all'innovazione e alle tecnologie, dotato di un proprio Dipartimento. Questa scelta ha attivato la concatenazione tra i mec-

canismi della certificazione e dell'attribuzione di opportunità in quanto il presidente del Consiglio ha validato le richieste delle imprese sostenendo l'azione dispiegata da un ministro che ne rappresentava le istanze. La separazione del Dipartimento per l'innovazione da quello della funzione pubblica ha sancito in termini di *governance* il divorzio tra l'*e-government* e le politiche di riforma amministrativa.

L'isolamento della politica di digitalizzazione è stato successivamente suggellato sul piano normativo dall'adozione del Codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82) che ha introdotto una disciplina separata da quella prevista per l'amministrazione "cartacea". Come accaduto nel caso della *better regulation*, anche in questo caso il governo Berlusconi ha puntato sull'introduzione di nuove norme di legge piuttosto che sul rafforzamento delle strutture dedicate al coordinamento dell'attuazione delle riforme. L'istituzione di una nuova Agenzia per l'Innovazione, infatti, non ha prodotto incisive innovazioni nella *governance* del settore. L'unica modifica apportata al disegno organizzativo dell'informatica pubblica ha riguardato il cambio della denominazione dell'AIPA in quella di Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA). L'intento ufficiale di questo intervento è stato quello di eliminare ogni dubbio sulla natura della struttura, rendendo più esplicito che essa fosse un'agenzia strumentale, con il compito di attuare le direttive impartite dal governo, e non un'autorità indipendente. Nei fatti, però, questa modifica è risultata funzionale solo a mutare i vertici di questa Autorità che erano stati nominati dal precedente esecutivo.

Il rafforzamento del controllo politico su quest'agenzia ha determinato il passaggio a un livello di intervento più diretto nella stipula di contratti quadro per l'acquisizione di applicativi informatici per servizi di carattere generale riguardanti il funzionamento degli uffici a cui le pubbliche amministrazioni statali sono state costrette ad aderire, salvo il caso in cui fossero in grado di dimostrare che una soluzione alternativa sarebbe stata per loro maggiormente vantaggiosa. È stato, inoltre, istituito un sistema di monitoraggio costante delle politiche di digitalizzazione con riguardo anche alle realizzazioni dei singoli interventi all'interno delle singole amministrazioni. Questa misura necessaria avrebbe dovuto sostenere l'attuazione del nuovo Piano d'azione per l'*e-government* adottato nel 2003.

L'esito di questi interventi è stata l'ulteriore crescita della diffusione di strumenti tecnologici all'interno delle pubbliche amministrazioni (CNIPA, 2006). Ciò ha soddisfatto le richieste delle imprese del settore tecnologico senza conseguire esiti atti a soddisfare gli interessi diffusi alla digitalizza-

zione dei servizi. Il governo in questa fase ha anche promosso la realizzazione di diversi portali tematici i quali avrebbero dovuto fornire online i servizi erogati da una molteplicità di amministrazioni pubbliche. Nei fatti, in larghissima misura questi portali si sono limitati a contenere modelli di istanze e informazioni relative a pratiche che continuavano a essere svolte dagli stessi soggetti con le stesse modalità adottate in precedenza; in gran parte dei casi ci si è limitati a mettere a disposizione per via telematica modelli, i quali, tuttavia, dovevano poi essere compilati manualmente e consegnati di persona agli sportelli da parte degli interessati. Inoltre, una notevole percentuale dei servizi online era fruibile solo attraverso intermediari. Infine, tra i servizi resi pienamente disponibili online si registrava un pronunciato divario tra la numerosità di quelli forniti alle imprese rispetto a quelli erogati in favore dei cittadini.

Questi risultati attestano il fallimento dell'idea guida secondo cui l'aumento della diffusione della dotazione tecnologica e l'innalzamento del livello delle fonti giuridiche della disciplina della materia avrebbero dovuto automaticamente tradursi in digitalizzazione dei servizi offerti agli utenti. Il divorzio dell'informatica pubblica dall'agenda del cambiamento amministrativo, infatti, ha fatto sì che l'aumento della dotazione tecnologica si limitasse a sovrapporsi a un sostrato di pratiche consolidate nel tempo senza modificarle. In questo modo non sono state sfruttate le potenzialità dell'informatica in termini di miglioramento delle prestazioni pubbliche.

#### 2.4

### Analisi comparata dei processi

Nei due paragrafi precedenti sono stati esaminati gli sviluppi delle politiche di *e-government* e *better regulation* nel periodo 1992-2006 successivo alla crisi dei partiti storici. L'analisi dei due processi, le cui evidenze empiriche sono riassunte dalle tabelle 2.1 e 2.2, è stata condotta articolando il periodo esaminato in tre fasi corrispondenti a tre diverse modalità di formazione dei governi.

Il primo risultato che emerge riguarda l'attivazione, in ciascuna delle tre fasi, di diverse combinazioni di meccanismi con riferimento a entrambe le politiche. Ciò evidenzia l'influenza esercitata sulle riforme dall'alternanza di governi di diverso orientamento. Da un lato, l'alternanza ha offerto opportunità per lanciare nuove riforme. Dall'altro lato, il ricambio frequente dei governi e, all'interno di alcuni governi, dei ministri delegati a

presidiare le politiche di riforma, ha determinato la discontinuità degli indirizzi facendo venire meno il sostegno politico in fase di attuazione. Questo effetto è stato ulteriormente accentuato dall'instabilità dei governi in ciascuna delle tre fasi che ha ristretto l'orizzonte temporale di attori politici incerti circa la durata del proprio mandato.

Il secondo risultato che emerge concerne la concatenazione di meccanismi diversi nei processi delle due politiche da cui è conseguito un andamento difforme dei risultati nel corso del tempo: nel caso della *better regulation* il livello dei risultati conseguiti nel primo periodo (1992-96) ha aperto la strada al più alto livello di implementazione del secondo periodo (1996-2001) a cui ha fatto seguito il netto declino del terzo periodo (2001-06) che si è chiuso con l'adozione di atti normativi apparentemente di drastica semplificazione, ma privi di ogni effettività; nel caso dell'*e-government* i risultati hanno invece seguito un percorso più lineare nel corso delle tre fasi che è stato frutto dell'incremento graduale della distribuzione di dotazioni tecnologiche cui però non si è accompagnata la trasformazione dei sistemi informativi necessaria ad assicurare la piena funzionalità dei servizi online e a perseguire un più pregnante cambiamento delle procedure amministrative.

La rilevazione di due diverse concatenazioni di meccanismi relative alle due politiche mette in luce come l'influenza dell'alternanza dei governi sia stata filtrata da fattori specifici collegati a ciascuna delle due politiche. Il primo di questi fattori è la presenza in materia di semplificazione di un nucleo di esperti lasciato in eredità dalle riforme precedenti. Su questo fattore di contesto, infatti, ha poggiato l'avvio della politica di *better regulation* che ha potuto contare sul patrimonio di conoscenze accumulato da un nucleo di esperti messo a frutto dall'attivismo di Cassese, supportato da Ciampi, nella breve esperienza del primo governo tecnico. Ciò ha consentito di attivare la sinergia tra certificazione e attribuzione di opportunità sin dalla prima fase della politica di *better regulation*. Nel caso dell'*e-government*, invece, l'avvio della politica ha potuto poggiare solo sul meccanismo dello *spillover* attivato dalla politica di risanamento finanziario in assenza di un percorso pregresso di riforma. La presenza di un nucleo di esperti ha influenzato anche la seconda fase della *better regulation* sostenendo la sinergia di certificazione e attribuzione di opportunità cui si è concatenato anche il meccanismo del *feedback* positivo assicurato dalla continuità degli indirizzi di Bassanini rispetto a quelli di Cassese in materia di semplificazione.

TABELLA. 2.1

Le tre fasi della politica di *better regulation*

Fase	Fattori di contesto	Fattori di <i>design</i>
1992-96	<p><i>Fattori istituzionali</i> Deficit di coordinamento; legalismo <i>Flusso della politica</i> Crisi dei partiti storici; instabilità dei governi; formazione di un governo tecnico; insoddisfazione diffusa <i>Flusso della policy</i> Eredità delle riforme precedenti</p>	<p><i>Idea guida</i> Selettività degli interventi focalizzati sulla semplificazione dei procedimenti</p> <p><i>Aspetti di governance</i> Centralizzazione degli interventi in capo a una <i>task force</i> di esperti</p>
1996-2001	<p><i>Fattori istituzionali</i> Deficit di coordinamento; legalismo <i>Flusso della politica</i> Leadership instabili dei governi di centro-sinistra; stabilità ministro della Funzione pubblica; insoddisfazione diffusa <i>Flusso della policy</i> Lancio di un programma di riforme amministrative per rafforzare il coordinamento; ingresso nell'area euro; pressioni del livello europeo; eredità delle riforme precedenti</p>	<p><i>Idea guida</i> Semplificazione dei procedimenti affiancata dalla trasformazione del modo di produrre regole</p> <p><i>Aspetti di governance</i> Nucleo e osservatorio della semplificazione; legge annuale di semplificazione; programmi di formazione</p>
2001-06	<p><i>Fattori istituzionali</i> Deficit di coordinamento; legalismo <i>Flusso della politica</i> Stabilità dei governi di centro-destra; instabilità dei ministri della Funzione pubblica; insoddisfazione diffusa <i>Flusso della policy</i> Abbandono delle riforme amministrative; procedura di infrazione europea</p>	<p><i>Idea guida</i> Responsabilizzazione delle singole amministrazioni con norme di legge</p> <p><i>Aspetti di governance</i> Smantellamento delle strutture deputate al coordinamento</p>

Meccanismi	Eventi	Esiti
Certificazione Attribuzione di opportunità	Legge 537/1993	Semplificazione di circa 50 procedimenti  Riduzione dei tempi di attesa delle pratiche amministrative
Certificazione Attribuzione di opportunità <i>Spillover</i> positivo delle riforme amministrative <i>Feedback</i> positivo	Legge 59/1997 Legge 127/1997 Legge 50/1999	Semplificazione di circa 100 procedure  Insuccesso della sperimentazione AIR e della codificazione
De-certificazione <i>Spillover</i> negativo delle riforme amministrative <i>Feedback</i> negativo Attribuzione di minaccia <i>Focusing event</i>	Legge 137/2002 Legge 229/2003 Legge 246/2005	Deficit di attuazione degli obblighi di legge

TABELLA 2.2

Le tre fasi della politica di *e-government*

Fase	Fattori di contesto	Fattori di <i>design</i>
1992-96	<p><i>Fattori istituzionali</i> Deficit di coordinamento; legalismo</p> <p><i>Flusso della politica</i> Crisi dei partiti storici; instabilità dei governi; formazione di un governo tecnico; insoddisfazione diffusa</p> <p><i>Flusso della policy</i> Assenza di eredità delle riforme precedenti; pressione degli interessi speciali delle imprese; pressione al contenimento della spesa</p>	<p><i>Idea guida</i> Razionalizzazione degli acquisti</p> <p><i>Aspetti di governance</i> Istituzione di AIPA affetta da confusione di ruoli; costituzione di una rete di responsabili nelle amministrazioni; programmazione triennale</p>
1996-2001	<p><i>Fattori istituzionali</i> Deficit di coordinamento; legalismo</p> <p><i>Flusso della politica</i> Leadership instabili dei governi di centro-sinistra; stabilità ministro della Funzione pubblica; insoddisfazione diffusa</p> <p><i>Flusso della policy</i> Lancio di un programma di riforme amministrative; ingresso nell'area euro; pressioni del livello europeo; pressioni degli interessi speciali delle imprese</p>	<p><i>Idea guida</i> Digitalizzazione dei processi di lavoro e interconnessione tra sistemi informativi</p> <p><i>Aspetti di governance</i> Deficit di capacità di AIPA; piano d'azione per l'<i>e-government</i></p>
2001-06	<p><i>Fattori istituzionali</i> Deficit di coordinamento; legalismo</p> <p><i>Flusso della politica</i> Stabilità dei governi di centrodestra; insoddisfazione diffusa</p> <p><i>Flusso della policy</i> Abbandono delle riforme amministrative; pressione degli interessi speciali delle imprese</p>	<p><i>Idea guida</i> Sostegno alle maggiori imprese del settore informatico e offerta di servizi online</p> <p><i>Aspetti di governance</i> Istituzione di un dipartimento con responsabilità politica dedicata; rafforzamento del controllo politico su AIPA trasformata in Cnipa; piano d'azione per l'<i>e-government</i></p>

Meccanismi	Eventi	Esiti
<i>Spillover</i> positivo del contenimento della spesa pubblica	D.Lgs. 39/1993	Crescita disomogenea delle dotazioni tecnologiche
Certificazione Attribuzione di opportunità <i>Spillover</i> positivo delle riforme amministrative	I Piano d'azione per l' <i>e-government</i> (2000)	Distribuzione più omogenea delle dotazioni tecnologiche  Ritardo della interconnessione e trasformazione dei sistemi informativi
Certificazione Attribuzione di opportunità	II Piano d'azione per l' <i>e-government</i>  D.Lgs. 82/2005	Ulteriore aumento delle dotazioni tecnologiche  Ritardo dei servizi online

Il secondo dei fattori collegati a ciascuna politica consiste nella diversa articolazione della rete di portatori di interesse che hanno sostenuto l'azione dei promotori del cambiamento. Nella seconda fase caratterizzata dai governi di centro-sinistra l'attenzione è caduta sugli interessi diffusi all'attuazione delle riforme amministrative per sostenere la competitività facendo leva sull'insoddisfazione delle imprese e dei cittadini per il funzionamento del settore pubblico. Ciò ha determinato in ambedue le politiche analizzate l'attivazione dello *spillover* positivo dell'ampia agenda di riforma amministrativa di cui *e-government* e *better regulation* sono stati capitoli rilevanti. Nella terza fase dei governi di centro-destra, disinteressati a mobilitare gli interessi diffusi al cambiamento amministrativo, le due politiche hanno rivelato la propensione a essere "catturate" da interessi speciali diversi. Nel caso della *better regulation*, questa politica è stata esposta alla cattura delle burocrazie preoccupate da una modifica della routine dei flussi procedurali radicatasi nel corso del tempo. Ciò ha determinato la concatenazione di alcuni meccanismi con effetto negativo quali certificazione, *spillover*, attribuzione di minaccia e *feedback*. Nel caso dell'*e-government*, questa politica è stata catturata dalle aziende del settore interessate alla crescita della domanda di ICT nel settore pubblico. Ciò ha attivato la sinergia di certificazione e attribuzione di opportunità: l'abbandono delle riforme amministrative da parte dei governi di centro-destra non si è tuttavia riverberato sull'*e-government* che ha continuato a godere del sostegno del vertice politico, seppur finalizzato a obiettivi diversi da quelli perseguiti nella fase precedente.

Il terzo dei fattori collegati alle politiche è rappresentato dalla cornice di riferimento definita dal livello europeo. Quest'ultimo ha esercitato una pressione reputazionale sui governi che è stata particolarmente influente nella seconda fase quando la pressione al cambiamento del livello europeo ha potuto poggiare sulla condizionalità dell'ingresso dell'Italia nell'area Euro. In questa fase, infatti, l'effettivo lancio di riforme richieste dal livello europeo è stato particolarmente rilevante per consentire al paese di guadagnare credibilità a livello internazionale. Una volta conseguito l'obiettivo dell'ingresso nell'area Euro, questa fattore non ha più alimentato il meccanismo della certificazione in entrambi i casi. La pressione europea, però, ha continuato a giocare un ruolo nel caso della *better regulation* attivando il meccanismo del *focusing event* in occasione, nel 2005, della procedura di infrazione per mancato rispetto da parte dell'Italia dei parametri del Patto di stabilità e crescita. La spinta di questo meccanismo si è accoppiata a quella generata dal *feedback* legato al percorso pregresso delle politiche di

semplificazione che, a partire dalla stagione di Cassese, erano riuscite ad affermarsi agli occhi delle categorie economiche e sociali come un fattore di stimolo della competitività dell'economia.

## 2.5

### Le lezioni estrapolate dai casi

Negli studi comparati sulle riforme amministrative si tende a enfatizzare la rilevanza del legalismo della tradizione napoleonica quale fattore di contesto che inibisce la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni. Lo studio comparato di queste due politiche ha evidenziato che l'influenza di questo fattore dipende anche dalle scelte degli attori. L'influenza del legalismo, infatti, è stata massima nella terza fase quando i governi di centro-destra hanno puntato sul ricorso allo strumento legislativo per le politiche di digitalizzazione e *better regulation*. Questa strategia si è rivelata efficace in fase di decisione per far guadagnare visibilità alle riforme nel breve periodo, ma non le ha sostenute in fase di attuazione quando esse sono rimaste impigliate nella fitta trama di misure attuative speciali.

L'influenza del legalismo è stata invece contenuta nelle prime due fasi della politica di *better regulation* grazie all'accumulo di conoscenze nella rete degli esperti che da anni studiavano i problemi delle pubbliche amministrazioni nell'attesa di proporre alternative di soluzione a governi più ricettivi alle istanze del cambiamento rispetto a quelli sostenuti dai partiti storici fino al 1993. Quando si è aperta la finestra di opportunità con l'avvento del primo governo tecnico, questa rete di esperti ha potuto sfruttare le proprie risorse conoscitive per proporre misure efficaci anche nel breve termine. Ciò evidenzia come in condizioni di instabilità politica la mobilitazione delle risorse conoscitive possa essere molto più efficace del ricorso alle risorse legali come strategia per ridurre la complessità del cambiamento amministrativo. Molto spesso gli obblighi di legge risultano inattuabili non tanto per l'intrinseco freno posto dal legalismo della tradizione napoleonica quanto per l'assenza di conoscenze approfondite in merito all'effettivo funzionamento delle amministrazioni pubbliche senza cui non è possibile progettare processi di cambiamento concretamente realizzabili.

Lo smantellamento delle strutture presidiate dagli esperti di semplificazione nella terza fase della politica di *better regulation* evidenzia però la vulnerabilità di cui può soffrire una strategia centrata esclusivamente sulla mobilitazione di risorse conoscitive in condizioni di competizione politica

bipolare. Quest'ultima espone la rete degli esperti alla crisi dei rapporti di fiducia con le differenti coalizioni che si alternano al potere. In questo caso emergono gli effetti negativi dell'eccessiva centralizzazione della gestione dei processi di cambiamento nelle mani degli esperti che ha prodotto una deresponsabilizzazione delle burocrazie pubbliche. Queste hanno atteso che si chiudesse la finestra di opportunità per le riforme amministrative sfruttando il successivo mutamento del quadro politico per liberarsi di riforme di cui non avevano internalizzato le ragioni e i metodi.

Una ulteriore lezione che può essere estrapolata dal caso della *better regulation* riguarda la manipolazione del contenuto delle riforme. In questo caso, infatti, la rilevanza del fattore istituzionale relativo al deficit di coordinamento è stata esaltata nella seconda fase in cui i governi di centro-sinistra non hanno perseguito solo la semplificazione dei procedimenti, ma hanno puntato anche a codificare la disciplina di interi settori di intervento pubblico e a trasformare il processo di *rule-making*. In condizioni di deficit di coordinamento, infatti, è difficile governare dal centro l'attuazione di una agenda articolata su molteplici iniziative che insistono su diversi ambiti d'intervento. Questo ostacolo è stato invece aggirato nella prima fase quando si è puntato su interventi di semplificazione mirati. Gli interventi selettivi, infatti, riducono il rischio di sovraccarico e dispersione della ridotta capacità di coordinamento del centro del governo facilitando anche la mobilitazione del consenso attorno a obiettivi specifici più facili da comunicare.

Infine, due lezioni possono essere estrapolate dal caso dell'*e-government*. La prima riguarda l'efficacia della strategia dell'istituzionalizzazione di questa politica perseguita attraverso l'introduzione di un'agenzia dedicata. In primo luogo, la delega di poteri all'AIPA è stata realizzata in modo confuso e senza reali garanzie di indipendenza dall'esecutivo. In secondo luogo, l'istituzione di una agenzia specialistica ha ridotto l'informatica pubblica a questione tecnica disconnessa dalla più complessiva trasformazione della realtà organizzativa delle amministrazioni. L'isolamento dell'informatica pubblica è stato poi acuito nella terza fase quando è stato predisposto un apposito codice per l'amministrazione digitale quasi il governo elettronico fosse qualcosa di diverso e separato da quella tradizionale. È stato inoltre nominato un ministro con responsabilità riferite all'*e-government* anche qui distinte da quelle attribuite (ad altri) in merito al più complessivo processo di modernizzazione amministrativa. Questa strategia ha mostrato i suoi limiti nella fase di attuazione quando gli indirizzi in materia di digitalizzazione del ministro e dell'agenzia non sono

stati attuati dalle burocrazie che avrebbero dovuto realizzare nei fatti la trasformazione dei flussi procedurali e informativi.

La seconda lezione concerne l'efficacia del ricorso a strumenti di programmazione come il Piano d'azione per l'*e-government*. Nonostante il governo Berlusconi abbia affiancato a questo strumento un sistema di monitoraggio, gli effetti del Piano sono stati piuttosto limitati. Ciò è stato dovuto alla scelta di programmare gli interventi di cambiamento facendo riferimento solo a obiettivi e indicatori di risultato. Questi ultimi, peraltro, sono stati rilevati con riferimento all'adozione di misure da parte delle singole amministrazioni piuttosto che all'effettivo utilizzo dei servizi online da parte dei destinatari. Inoltre, non sono stati definiti obiettivi e indicatori intermedi di processo volti ad articolare il percorso di cambiamento responsabilizzando le diverse strutture del governo chiamate a sostenere gli sforzi delle singole amministrazioni. Così configurato, questo modello di programmazione e monitoraggio non ha fissato precise scadenze in occasione delle quali verificare lo stato di avanzamento del processo di cambiamento e, laddove necessario, adottare adeguate contromisure.



## La trasparenza proattiva in Italia e negli Stati Uniti

### 3.1

#### Premessa

Nel corso dell'ultimo decennio le iniziative di *open government* sono diventate una politica di riforma volta a rendere le amministrazioni pubbliche trasparenti, partecipate e collaborative. Nel perseguire la trasparenza, la principale preoccupazione dei governi è stata quella di assicurare l'accesso al patrimonio informativo pubblico per consentire ai cittadini e alle imprese di monitorare le attività e le prestazioni delle burocrazie (Meijer, 2013).

Nei diversi paesi la trasparenza è stata realizzata in forme *reattive* e *proattive*. Le forme *reattive* garantiscono l'accesso alle informazioni solo previa richiesta dei cittadini. A loro volta esse si distinguono in forme della trasparenza con valore strumentale per la tutela di interessi e diritti personali dei soggetti privati oppure con valore intrinseco per approntare una forma di controllo generalizzato sull'agire dei pubblici poteri. La forma strumentale è quella dell'accesso previsto dalle norme sul procedimento amministrativo in funzione della partecipazione al procedimento e della eventuale impugnazione del provvedimento finale (Savino, 2011). La forma reattiva intrinseca declina la trasparenza come diritto a conoscere, valorizzando il principio del *right to know* in funzione democratica come previsto dall'istituto del *Freedom of Information* (FOI) che ha conosciuto una diffusione globale nel corso degli ultimi tre decenni. Questo istituto riconosce la titolarità dell'accesso a tutti i cittadini, a prescindere dal fatto che essi siano titolari di una posizione giuridicamente qualificata rispetto alla specifica attività svolta dall'amministrazione, e con riguardo all'intero patrimonio informativo pubblico, fatta salva la tutela di interessi pubblici (ad esempio, il segreto di stato) e privati (ad esempio, la riservatezza).

Le forme *proattive*, invece, assicurano l'accesso attraverso la pubblicazione delle informazioni sui siti web istituzionali a prescindere dalle

richieste dei cittadini (Ruijter, 2017). Queste forme di trasparenza hanno attratto l'attenzione dei governi perché, in primo luogo, consentono di minimizzare i costi amministrativi della gestione del FOI, facilitando l'accesso alle informazioni richieste con maggiore frequenza. In secondo luogo, esse lasciano in mano ai governi la definizione dell'oggetto della pretesa conoscitiva dei cittadini, relegando nell'ombra le informazioni per cui non sia prevista la pubblicazione.

A differenza delle forme reattive di trasparenza, che si sono affermate in diversi periodi nei vari contesti nazionali, la trasparenza proattiva ha conosciuto una diffusione pressoché uniforme nel corso del XXI secolo sotto la spinta dell'ascesa delle tecnologie digitali che consentono di pubblicare un'ingente mole di informazioni accessibili da remoto sui siti web istituzionali. Inoltre, la diffusione di questa forma di trasparenza è avvenuta in un contesto di crescente insoddisfazione dei cittadini per i servizi di amministrazioni esposte a pressioni fiscali sempre più intense, soprattutto a seguito della crisi economica globale. Ciò ha spinto i governi a focalizzare la trasparenza proattiva sui flussi di spesa al fine di incentivare l'integrità e la razionalizzazione dell'uso di risorse pubbliche, offrendo al contempo informazioni che possono essere valorizzate dai privati con effetti benefici anche sulla crescita economica.

Questo capitolo è dedicato all'analisi dei percorsi di attuazione della trasparenza proattiva sui flussi di spesa relativi a contratti pubblici e a vantaggi economici (sussidi, agevolazioni e incentivi) delle amministrazioni centrali in Italia e negli Stati Uniti. L'analisi di una stessa politica attuata in due paesi caratterizzati da pronunciate differenze in termini di contesto politico-istituzionale ha l'obiettivo di contribuire alla discussione relativa all'influenza dei fattori di contesto sulle riforme amministrative. La ricerca si propone infatti di evidenziare che, a differenza di quanto ipotizzato dagli studi precedenti (Ruijter, Meijer, 2016), le politiche di trasparenza proattiva non sono semplicemente modellate dai fattori di contesto politici e istituzionali. Esse sono invece influenzate dalle scelte degli attori nell'ambito del sottosistema di *policy* della trasparenza che, interagendo con i fattori politici e istituzionali, conformano la sequenza dei meccanismi.

Nel prossimo paragrafo sono analizzate le due principali forme di trasparenza proattiva, vale a dire gli obblighi di pubblicazione e gli *open data*, cui tendono ad abbinarsi soluzioni alternative di *design* delle iniziative di riforma. La selezione dei due casi è illustrata in dettaglio nel paragrafo successivo. Seguono l'analisi empirica, la discussione delle implicazioni dei suoi risultati e l'estrapolazione delle lezioni dai due casi.

### Il *design* della trasparenza proattiva

L'efficacia di qualsiasi forma di trasparenza proattiva poggia sulla qualità dei dati disponibili in termini di tracciabilità, accuratezza, completezza e aggiornamento delle informazioni. Assicurare questa qualità implica realizzare una trasformazione complessa, superando una serie di barriere al rilascio dei dati poste dai sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni che sono stati impiantati nel corso del tempo per soddisfare solo i bisogni degli attori interni senza considerare quelli degli attori esterni (Jansen, Charalabidis, Zuiderwijk, 2012).

La trasformazione delle basi informative può essere orientata a realizzare diverse concezioni di democrazia (Ruijter, Grimmelikhuisen, Meijer, 2017): nel caso degli obblighi di pubblicazione l'enfasi cade sull'*accountability* quale cardine della democrazia "monitorante" in cui i cittadini si servono dei siti web per controllare l'andamento delle pubbliche amministrazioni; nel caso degli *open data* viene realizzata una democrazia "partecipativa" in cui amministrazioni e società civile cooperano attorno a progetti in cui rivestono un ruolo rilevante gli "infomediari", vale a dire i soggetti intermedi (giornalisti, associazioni, centri di ricerca, imprese) che fanno da tramite tra le burocrazie e gli utenti finali.

Obblighi di pubblicazione e *open data* differiscono anche rispetto all'oggetto della trasparenza proattiva. Nel caso degli obblighi di pubblicazione sono resi accessibili documenti e informazioni puntuali, in quanto tali direttamente fruibili dagli utenti finali. Nel caso degli *open data*, invece, per assicurare il libero riuso sono resi accessibili dati grezzi in massa, vale a dire non elaborati, in formato *machine-readable*, disponibili come un insieme completo (*in bulk*). In questo modo le banche dati diventano processabili dai computer, ampliando sensibilmente la capacità di riuso da parte degli infomediari che è massimizzata quando i dati sono standardizzati, ovvero allineati rispetto a una architettura delle informazioni condivisa che li rende interoperabili, comparabili e combinabili con altre fonti.

Un'altra differenza concerne il punto di accesso ai dati che può essere più o meno centralizzato. Nel caso degli obblighi di pubblicazione, prevale la tendenza a impiegare i siti istituzionali delle singole amministrazioni come punto di accesso decentralizzato. Nel caso degli *open data* l'accesso tende a essere centralizzato su portali tematici non solo per aumentare la reperibilità dei dati all'interno di un unico catalogo, ma anche, e soprattutto, per rendere possibile una verifica della loro accuratezza, completezza e standardizzazio-

ne. La centralizzazione, infatti, implica la trasmissione dei dati dalle singole pubbliche amministrazioni che in origine ne dispongono a un soggetto terzo, che gestisce il portale tematico, a cui è demandato il compito di effettuare controlli di qualità per eliminare errori, assenze e incoerenze.

Un'ulteriore distinzione riguarda l'ambito di applicazione. Quest'ultimo può variare in termini oggettivi (novero dei dati da rilasciare) e soggettivi (perimetro delle amministrazioni interessate dalla politica di trasparenza). La focalizzazione sull'*accountability* tipica degli obblighi di pubblicazione spinge ad ampliare l'ambito oggettivo di applicazione, gettando un ampio fascio di luce su tutte le amministrazioni a prescindere dalla loro dimensione e tipologia. L'attenzione alla partecipazione incentiva una politica di *open data* selettiva che interessa solo le amministrazioni che dispongono di banche dati di interesse per gli infomediari sulla base della domanda di informazioni dei destinatari finali.

Corollario della distinzione in termini di ambito oggettivo di applicazione è il differente modo di individuare le informazioni da rendere accessibili e le modalità del loro rilascio e riuso, con particolare riguardo al ruolo rivestito dalla consultazione con gli utenti. La consultazione è infatti uno strumento fondamentale nelle iniziative di *open data* finalizzate a mirare il rilascio dei dati su specifici *target* di utenti, mentre essa è relegata a un ruolo ancillare rispetto alle scelte del decisore politico in ragione del carattere uniforme degli obblighi di pubblicazione volti a soddisfare bisogni conoscitivi più generali (Sieber, Johnson, 2015).

Obblighi di pubblicazione e *open data* differiscono anche in relazione ai tempi del rilascio. Data l'enfasi posta sull'*accountability*, la pubblicazione sui siti web tende a essere tempestiva per assicurare il controllo immediato degli utenti. Nel caso degli *open data*, invece, l'accessibilità tende a essere differita nel tempo. Ciò dipende dal fatto che larga parte del patrimonio informativo pubblico non è stato originariamente organizzato per diffondere dati disponibili al libero riuso per cui si rende necessaria l'adozione di alcuni accorgimenti anche per assicurare la sicurezza delle banche dati.

Infine, *open data* e obblighi di pubblicazione differiscono rispetto alla valorizzazione del patrimonio informativo pubblico con riferimento a due aspetti. Il primo riguarda quella che viene definita "trasparenza laterale", vale a dire l'accesso alle informazioni che le amministrazioni non assicurano esclusivamente ai cittadini, come avviene nel caso degli obblighi di pubblicazione, ma anche alle altre organizzazioni del settore pubblico. L'apertura delle banche dati, infatti, consente alle amministrazioni di condividere tra

loro le fonti informative e di abbattere le barriere organizzative che ostacolano lo sviluppo di processi decisionali collaborativi (Piotrowski, 2017).

Il secondo aspetto concerne l'analisi di dati per individuare tendenze e irregolarità nelle attività amministrative (*data analytics*). L'analisi di evidenze da impiegare nei processi decisionali sulla base della comparazione tra amministrazioni che svolgono funzioni analoghe è uno dei principali benefici associati al libero riutilizzo dei dati. Nel caso degli obblighi di pubblicazione manca invece questo incentivo in quanto questa attività di analisi è resa problematica dalla frammentazione dei dati forniti e dall'assenza di un soggetto centrale di controllo della loro qualità.

### 3.3

#### La selezione dei casi

L'analisi empirica poggia su una comparazione binaria tra Italia e Stati Uniti quali sistemi politici, istituzionali e amministrativi maggiormente diversi anche con riguardo ai fattori relativi al sottosistema di *policy* della trasparenza. Negli Stati Uniti il contesto differisce da quello italiano presentato nel CAP. I in quanto esso è caratterizzato da una dinamica bipartitica della competizione politica che si dispiega nell'ambito di una forma di governo presidenziale. Ciò implica, in primo luogo, la certezza della durata del mandato dell'esecutivo guidato dal presidente democraticamente eletto. In secondo luogo, l'attuazione delle riforme è guidata dall'Office of Management and Budget (OMB) che funge da cabina di regia delle politiche di bilancio e riforma amministrativa posta alle dirette dipendenze del presidente. In terzo luogo, il Congresso svolge un forte controllo sull'attuazione delle riforme avvalendosi di una struttura dedicata, il Government Accountability Office (GAO), e di una rete di ispettori generali insediati in ogni amministrazione (Aberbach, 1990).

La separazione dei poteri inscritta nella costituzione statunitense di stampo madisoniano ha conformato lo sviluppo dell'amministrazione tanto da rendere l'*accountability* concepita in termini politici il tratto saliente della tradizione americana. Questa concezione ha implicato la diffusione non solo dell'*oversight* del Congresso ma ha anche favorito la partecipazione dei privati alla formulazione delle politiche (Peters, 2010). Al fondo di questa concezione vi è una diffusa sfiducia nei riguardi dell'amministrazione che è presente anche nei paesi di tradizione amministrativa napoleonica come l'Italia. In questo caso, però, gli interessi dei privati sono fatti valere attraverso

il ricorso alla magistratura amministrativa e contabile che presidia il rispetto delle procedure da parte delle pubbliche amministrazioni (Peters, 2008).

La differente declinazione dell'*accountability* posta al centro della tradizione amministrativa, andando a incidere sul percorso storico della trasparenza, ha conformato i fattori di contesto collegati alla *policy*. In una tradizione caratterizzata dalla partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche come quella statunitense, la trasparenza reattiva nella forma generalizzata è stata introdotta nel 1966 dal *Freedom of Information Act* (FOIA). Nel caso italiano, invece, la forte enfasi sul controllo giurisdizionale e la rilevante tradizione autoritaria hanno lasciato spazio alla trasparenza reattiva solo nel 1990 nella forma ristretta dell'accesso strumentale. La trasparenza proattiva è stata pertanto introdotta in due contesti che differiscono rispetto al soddisfacimento pregresso dei bisogni informativi dei cittadini attraverso forme reattive di accesso.

Alla diffusione dell'accesso generalizzato negli Stati Uniti ha contribuito l'attivismo dei media che operano secondo il modello liberale nord-atlantico di giornalismo caratterizzato dalla distanza dalla politica e dall'attenzione al merito delle politiche pubbliche (Schudson, 2015). In Italia, invece, la presenza di un modello mediterraneo di giornalismo implica un'attenzione preponderante alla politica rispetto alle politiche (Bobbio, Roncarolo, 2016). L'attenzione dei media per le dinamiche interne al sistema politico si riverbera in Italia anche sul più alto livello di corruzione percepita: nel 2005, Stati Uniti e Italia si attestavano, rispettivamente, al diciassettesimo e quarantunesimo posto nel ranking *Corruption Perception Index* (CPI) di Transparency International; nel 2010, al ventiduesimo e sessantasettesimo posto; nel 2016, al diciottesimo e sessantesimo posto.

Italia e Stati Uniti, riassumendo, differiscono in termini di sistema politico, tradizione amministrativa, forme di trasparenza reattiva, modello di giornalismo e livello di corruzione percepita. I due casi però sono accomunati dalla pressione ad attuare forme di trasparenza proattiva esercitata dalla crisi di fiducia dei cittadini rispetto ai governi. Questo indicatore, infatti, in ambedue i casi si attesta su livelli più bassi della media dei paesi dell'area OECD (2015). Altro fattore che accomuna i due casi è l'assenza nelle amministrazioni pubbliche di sistemi informativi standardizzati pronti ad alimentare la nuova politica di trasparenza proattiva.

Se in Italia nessun intervento significativo ha mirato a colmare questo deficit, negli Stati Uniti numerose riforme amministrative (soprattutto quelle sull'*e-government*) hanno incluso tale obiettivo nella propria agenda senza però conseguire risultati degni di nota (McDermott, 2010). In ambe-

due i casi, pertanto, i governi si sono trovati ad affrontare il medesimo problema: rispondere alla crisi di fiducia dei cittadini promuovendo la pubblicazione di dati prelevati da sistemi informativi non progettati secondo standard uniformi e privi di controlli sulla loro qualità.

Nel complesso, la comparazione di Italia e Stati Uniti punta ad arricchire la comprensione dell'impatto dei fattori politico-istituzionali sulla trasparenza proattiva tenendo conto anche di fattori più attinenti al sottosistema di *policy* relativo alla trasparenza (modello di giornalismo, forme di trasparenza reattiva, livello di corruzione percepita, politiche limitrofe). Questi ultimi sono considerati nell'ambito di processi di riforma in cui gli attori operano le proprie scelte di *design* interagendo con i fattori politico-istituzionali nel corso del tempo.

L'indagine empirica è basata su un'analisi delle norme e della documentazione disponibile, nonché su dieci interviste semi-strutturate, di cui cinque somministrate in presenza di esperti italiani e cinque condotte al telefono con esperti statunitensi, svolte tra marzo 2014 e giugno 2016. La rosa degli esperti ha incluso dirigenti pubblici, attivisti, consulenti e funzionari delle amministrazioni pubbliche che presidiano la formulazione e l'attuazione della trasparenza proattiva della spesa pubblica nei due casi oggetto di indagine.

### 3.4

#### Analisi empirica

##### LA TRASPARENZA PROATTIVA IN ITALIA (2005-16)

Gli eventi che hanno segnato l'evoluzione della trasparenza proattiva in Italia sono ripartibili in tre periodi scanditi dall'adozione di norme, le quali rivestono un ruolo particolarmente rilevante in un sistema contrassegnato dal legalismo tipico della tradizione amministrativa napoleonica. Si tratta anche di tre periodi in cui alla guida del paese si sono succedute diverse coalizioni di governo: il primo periodo (2005-11) ha visto il lancio della pubblicazione di informazioni su siti istituzionali, prevista per la prima volta dal D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e rafforzata dal D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, da parte di governi di diverso colore politico formati da coalizioni prelettorali in un sistema bipolare; il secondo periodo (2012-13) è stato segnato dall'adozione della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e dalla loro attuazione da parte dei governi di grande coalizione

guidati da Monti e Letta nell'ambito della crisi del bipolarismo; il terzo periodo (2014-16) è stato caratterizzato dal D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 varato dal governo di centro-sinistra guidato da Renzi.

2005-II

La trasparenza proattiva ha trovato spazio nell'agenda politica italiana per la prima volta nel 2005 grazie all'influsso della politica correlata della digitalizzazione che ha innescato lo *spillover* positivo. Infatti, con l'adozione del Codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. 82/2005) si è imposto alle amministrazioni di pubblicare specifiche categorie di dati sui propri siti istituzionali, compreso l'elenco dei bandi di gara, e di informatizzare la gestione dei flussi informativi interni che costituisce la preconditione essenziale per introdurre ogni forma di trasparenza proattiva.

I dati oggetto di pubblicazione obbligatoria sono stati individuati senza alcuna consultazione con gli utenti. Questo primo pacchetto di obblighi è stato imposto alle amministrazioni statali affidando al Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) la funzione di regolazione ma evitando di dotarlo di poteri di vigilanza. Considerato l'impatto ridotto della politica di digitalizzazione in termini di trasformazione dei flussi informativi interni (cfr. CAP. 2), l'assenza di una struttura di vigilanza sull'attuazione di queste prime disposizioni sulla trasparenza proattiva ha finito per rendere molto debole l'effetto dello *spillover* delle politiche di *e-government*.

Nel contempo, per contrastare le inefficienze nella gestione delle risorse pubbliche, sono state rafforzate le forme di monitoraggio centralizzato imponendo alle singole amministrazioni obblighi di trasmissione agli organismi di controllo (Ragioneria generale dello Stato, Dipartimento della funzione pubblica, Corte dei conti, Autorità di vigilanza sui contratti pubblici-AVCP ecc.) di specifiche informazioni che non di rado erano le stesse che avrebbero dovuto essere pubblicate sui siti istituzionali.

Le elezioni politiche dal 2008 hanno portato alla formazione del governo di centro-destra Berlusconi IV, innescando il meccanismo dell'attribuzione di opportunità. Infatti, il ministro pro-tempore per la Pubblica Amministrazione Brunetta ha sfruttato il suo mandato per introdurre la trasparenza come "accessibilità totale" alle informazioni gestionali in un contesto di crescente sfiducia dei cittadini verso le istituzioni. Ciò ha consentito a questo ministro di guadagnare visibilità alimentando la rappresentazione, a cui ha fatto riferimento gran da parte dei media, della buro-

crazia come fonte di privilegi per i dipendenti pubblici e come fattore di sperpero delle tasse pagate dai cittadini. La trasparenza ha infatti rappresentato un tassello di una più ampia campagna contro i “fannulloni” del pubblico impiego che ha portato all’adozione della riforma del pubblico impiego (D.Lgs. 150/2009), imperniata anche sul rilancio del *performance management* (cfr. CAP. 4). Quest’ultima politica ha attivato nuovamente il meccanismo dello *spillover* puntando sulla trasparenza proattiva come leva per la spinta dal basso a ridurre sprechi e inefficienze delle pubbliche amministrazioni.

Il cambiamento di idee guida non ha però portato a rivedere la scelta di decentralizzare il punto di accesso alle informazioni sui siti istituzionali delle singole amministrazioni né tantomeno a colmare il deficit di coinvolgimento degli utenti. Il passaggio dalla trasparenza come appendice del processo di digitalizzazione alla trasparenza come dimensione del *performance management* ha comportato, invece, l’attribuzione di compiti di indirizzo e monitoraggio all’agenzia indipendente dedicata a sostenere l’attuazione di questa riforma (Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche, CIVIT) messa al centro di una rete di organismi istituiti in ogni amministrazione.

Da un lato, ogni amministrazione ha dovuto individuare un Responsabile della trasparenza quale dirigente chiamato a definire, sulla base delle linee guida della CIVIT, le misure di attuazione della pubblicazione dei dati su un’apposita pagina del sito istituzionale in attuazione di un Programma triennale per la trasparenza e l’integrità approvato ogni anno dall’organo di indirizzo politico. Dall’altro lato, in ogni amministrazione è stato costituito un Organismo indipendente di valutazione (OIV) cui è stato affidato il compito di svolgere la funzione di monitoraggio di primo livello, prodromico al successivo monitoraggio di secondo livello condotto dalla CIVIT, attestando l’assolvimento degli obblighi di pubblicazione.

Le istanze per la trasparenza proattiva non sono state sostenute in fase di attuazione dallo *spillover* delle politiche correlate. Al persistente deficit di digitalizzazione delle amministrazioni si è abbinata la debolezza dei sistemi di *performance management* che ha portato alla formulazione in ciascuna amministrazione di Programmi triennali della trasparenza privi dell’individuazione dei responsabili della pubblicazione dei singoli dati e di obiettivi misurabili di riorganizzazione dei flussi informativi. A questi aspetti critici si è aggiunta l’influenza negativa della politica di privacy contrassegnata dalle interpretazioni restrittive del Garante per la protezione

dei dati personali, con riferimento soprattutto al riuso dei dati pubblicati sui siti istituzionali.

Gli effetti dello *spillover* sono stati intensificati dalla debolezza degli assetti di *governance*. A causa della loro scarsa indipendenza legata alla nomina da parte dei vertici politici di ciascuna amministrazione, gli OIV non hanno svolto un'effettiva funzione di pungolo per le amministrazioni. Ciò è stato reso evidente dalle loro attestazioni sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, spesso meno severe delle rilevazioni della CIVIT. Quest'ultima ha evidenziato la mancata pubblicazione di alcune categorie di dati nonché diffuse carenze nella qualità dei dati che non erano state denunciate dai controlli di primo livello. I Responsabili per la trasparenza hanno inoltre sofferto di isolamento all'interno delle amministrazioni in quanto punto di contatto della CIVIT che, in assenza di poteri sanzionatori e di un proprio ruolo del personale, è risultata afflitta da debolezza strutturale (Cacciatore, Di Mascio, Natalini, 2017).

In risposta al deficit di attuazione della trasparenza proattiva, il governo Berlusconi IV si è limitato a introdurre nuovi obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali abbinati a ulteriori obblighi di comunicazione alle banche dati centrali. La proliferazione non coordinata di queste imposizioni normative ha reso il sistema della trasparenza eccessivamente rigido e oneroso, affetto da ridondanza degli obblighi, scarsa chiarezza del loro contenuto e aggravii procedurali in termini di pubblicazione e trasmissione degli stessi dati (CIVIT, 2012). Ciò ha ulteriormente acuito la sofferenza delle amministrazioni che dovevano già fronteggiare l'assenza di apparati organizzativi e informatici adeguati ad alimentare il flusso della pubblicazione.

2012-13

Al governo tecnico guidato da Monti e sostenuto da una larga coalizione è stata affidata la gestione della risposta alla crisi di finanza pubblica che il precedente governo Berlusconi IV non era riuscito a fronteggiare con efficacia. Le misure di contenimento della spesa pubblica, di rilancio della crescita economica e di *e-government* hanno nuovamente attivato lo *spillover*.

Dapprima, il D.L. 7 maggio 2012, n. 52 di revisione della spesa pubblica ha previsto l'istituzione di un portale quale punto di accesso centralizzato alla trasparenza proattiva dei dati sui contratti pubblici trasmessi dalle amministrazioni all'AVCP ai sensi del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163. Non si è trattato però di una misura di semplificazione per le amministrazioni, ma di un'ulteriore complicazione, dal momento che sono stati mantenuti gli

obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali. Il compito del portale dei contratti pubblici è stato solo quello di agevolare la ricerca dei dati già pubblicati sui siti al fine di intensificare la pressione dal basso al contenimento della spesa. Non è stato previsto il rilascio dei dati raccolti centralmente in formato aperto e sono risultate assenti le verifiche d'ufficio da parte dell'AVCP sulla qualità dei dati ricevuti.

Successivamente, il D.L. 22 giugno 2012, n. 83 ha introdotto nuovi obblighi di pubblicazione relativi alla concessione di provvidenze di natura economica. Questi obblighi sono stati non solo disciplinati in modo più dettagliato ma sono stati anche resi più cogenti, prevedendo che la mancata pubblicazione dei dati sui siti istituzionali comportasse la nullità dei relativi atti di concessione. Anche in questo caso, l'obiettivo era quello di attuare la trasparenza per alimentare la pressione dal basso affinché la concessione di provvidenze economiche fungesse da volano per la ripresa economica.

Per quanto riguarda l'*e-government*, il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 ha introdotto nel Codice dell'amministrazione digitale il principio dell'*open data by default* per cui i dati pubblici si intendono liberamente riutilizzabili qualora l'amministrazione non li assoggetti a una licenza sulla base di una motivazione espressa. A questa disposizione è stato abbinato l'obbligo specifico di pubblicare il catalogo delle banche dati e delle condizioni di riutilizzo dei dati contenuti in ciascuna di esse sul sito istituzionale di ogni amministrazione. Le disposizioni in materia di *open data* sono state però aggiunte agli obblighi di pubblicazione senza alcuna integrazione, come reso evidente dall'adozione di una struttura di regolazione bicefala: alla CIVIT, cui spettava di verificare la pubblicazione del catalogo dei dati, è stato affiancato l'ente succeduto al CNIPA, vale a dire l'Agenzia per l'Italia digitale (AGID), cui sono stati concessi solo deboli poteri d'indirizzo relativi all'adozione di linee guida sulla cui base le amministrazioni avrebbero dovuto motivare il ricorso alle licenze restrittive della libertà di riuso.

Alla fine del 2012 gli scandali di corruzione nelle regioni Lazio e Lombardia hanno focalizzato l'attenzione del governo Monti sul superamento dello stallo relativo all'approvazione di un disegno di legge in materia di prevenzione della corruzione arenato in Parlamento dal 2008. In un contesto caratterizzato da aggressive campagne di stampa contro la classe politica e dalla montante protesta popolare cavalcata dal Movimento 5 stelle, il presidente del Consiglio in carica ha individuato nel lancio di una riforma in questa materia un'opportunità per acquisire consensi elettorali in vista della discesa in campo del proprio nuovo movimento politico Scelta civica alle imminenti elezioni politiche della primavera 2013.

I meccanismi del *focusing event* e dell'attribuzione di opportunità si sono concatenati con quello dello *spillover* attivato dall'adozione della legge 190/2012 (la cd. legge anticorruzione). Questo provvedimento, poggiando sull'idea guida per cui la trasparenza è strumento fondamentale di prevenzione di corruzione, ha attribuito al governo la delega a riordinare la disciplina degli obblighi di pubblicazione. Inoltre, la legge 190/2012 ha introdotto nuovi obblighi di pubblicazione e comunicazione relativi ai dati sui contratti pubblici di qualsiasi importo acuendo ulteriormente il carico burocratico per le singole amministrazioni. La vigilanza sull'adempimento dei nuovi obblighi è stata affidata dall'AVCP cui è stato riconosciuto anche il potere di segnalare le violazioni alla Corte dei conti.

La delega a riordinare gli obblighi di pubblicazione è stata attuata dal governo Monti in prossimità delle elezioni politiche del 2013 con l'adozione del D.Lgs. 33/2013 che si è limitato a raccogliere gli obblighi di pubblicazione relativi a contratti pubblici e concessioni vigenti, moltiplicando però gli obblighi relativi alle altre categorie di dati. Nel complesso, il ventaglio degli obblighi di pubblicazione è stato ampliato da circa novanta a oltre duecentoquaranta tipologie di informazioni dal 2012 al 2013 (ANAC, 2013). Inoltre, sono stati definiti per legge i criteri di qualità dei dati da pubblicare ed è stato esteso l'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi dal ridotto novero delle amministrazioni centrali al perimetro molto più ampio delle amministrazioni regionali e locali. È stato anche previsto che larga parte degli obblighi di pubblicazione fossero di immediata applicazione nel rispetto del vincolo di invarianza della spesa. Alla mancata ottemperanza delle amministrazioni agli obblighi di pubblicazione particolarmente salienti per la moralizzazione della vita pubblica, come quelli sulle partecipazioni detenute dalle amministrazioni in enti e società e sulle dichiarazioni relative a patrimonio e reddito degli organi politici, sono state abbinate sanzioni amministrative pecuniarie.

L'adozione di queste misure è stata colta dal governo Monti come una opportunità per accreditarsi come credibile moralizzatore della vita pubblica agli occhi dei media e degli elettori. La moltiplicazione degli obblighi di pubblicazione ha sofferito anche alla perdurante assenza di una forma reattiva di accesso sul modello del FOI: piuttosto che affidare alle richieste individuali di accesso la progressiva estensione dell'area della trasparenza, si è fatto ricorso al potere legislativo per assicurare immediatamente un ambito di informazioni reso conoscibile per i cittadini (Savino, 2013). In linea con questa impostazione dirigista, centrata più

sul ruolo degli attori politici che su quello dei cittadini, gli obblighi di pubblicazione sono stati moltiplicati senza poggiare su un processo di consultazione. Ai cittadini è stato riconosciuto solo il diritto di contribuire alla vigilanza sull'attuazione della trasparenza proattiva attraverso l'inedito istituto dell'accesso civico che riconosce a chiunque il diritto di esigere la pubblicazione dei dati resi obbligatori *ex lege* in caso di inadempimento da parte delle singole amministrazioni.

Dal punto di vista organizzativo, la regolazione della trasparenza proattiva è rimasta imperniata sulla CIVIT, trasformata in Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) dalla legge 190/2012. A questa trasformazione non è seguito il potenziamento della capacità amministrativa dell'Autorità che è rimasta munita di un'esigua dotazione di risorse umane (circa trenta unità di personale). Per evitare di sovraccaricare l'ANAC, l'esercizio del potere sanzionatorio è stato affidato alle singole amministrazioni, lasciando all'Autorità il compito di vigilare sul rispetto degli obblighi di trasparenza proattiva da far valere mediante il potere di ordine. Tale misura ha però alleggerito solo lievemente gli oneri gravanti sull'ANAC, accresciuti sensibilmente dall'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi di pubblicazione che, come già rilevato, ha finito per includere tutte le amministrazioni regionali e locali.

Le nuove misure hanno attivato anche il meccanismo dell'attribuzione di minaccia: le amministrazioni non hanno adempiuto tempestivamente agli obblighi appellandosi alla scarsa chiarezza della loro formulazione nei testi legislativi e alla loro insostenibilità, specie dopo i tagli di bilancio praticati dal governo Monti. Anche solo per guadagnare tempo, nel corso del biennio 2013-14 le amministrazioni hanno sottoposto all'ANAC centinaia di richieste di chiarimento su questioni applicative della disciplina degli obblighi di pubblicazione che si prestava a diverse interpretazioni. Ciò ha finito per sottrarre risorse alla già ridotta capacità di vigilanza dell'Autorità. Ulteriore indicatore delle resistenze incontrate dall'attuazione delle nuove norme presso le amministrazioni pubbliche è stato il mancato esercizio del potere sanzionatorio loro affidato dal D.Lgs. 33/2013 (Cacciatore, Di Mascio, Natalini, 2017).

Il monitoraggio sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione condotto dall'ANAC è comunque riuscito a far emergere i limiti macroscopici dell'attuazione del D.Lgs. 33/2013. In particolare, la pubblicazione dei dati sui contratti pubblici risultava affetta da carenze diffuse rispetto a tutte le dimensioni di qualità dei dati (completezza, aggiornamento e rilascio in formato tabellare aperto). I livelli di adempimento

degli obblighi relativi alle concessioni risultavano migliori, pur restando insoddisfacenti.

L'attuazione del D.Lgs. 33/2013 ha anche inciso sull'adempimento alle previsioni del D.L. 179/2012 relative all'*open data by default*. Quest'ultimo è stato inteso come un mero principio privo di coerenza da parte di amministrazioni pubbliche gravate da obblighi di pubblicazione ben più salienti e penetranti. Il disinteresse delle amministrazioni è stato accentuato dalla regolazione restrittiva adottata dal Garante per la protezione personale dei dati in merito alla libertà di riutilizzo dei dati pubblicati ai sensi del D.Lgs. 33/2013 che ha precluso l'integrazione tra obblighi di pubblicazione e *open data*.

#### 2014-16

L'avvento del governo Renzi ha dato nuovo impulso alla trasparenza proattiva sotto la rinnovata spinta del *focusing event* attivato da una nuova ondata di scandali di corruzione nella tarda primavera 2014 a livello locale (Expo a Milano, Mose a Venezia). Anche in questa occasione il *focusing event* si è concatenato allo *spillover* positivo della politica di prevenzione della corruzione di cui gli obblighi di pubblicazione hanno continuato a costituire una dimensione saliente.

Per rafforzare la credibilità della lotta alla corruzione, il governo ha nominato Presidente dell'ANAC il magistrato Raffaele Cantone, salito alla ribalta mediatica grazie alla azione di contrasto alla criminalità organizzata che aveva contrassegnato la sua carriera. La nomina di Cantone nell'aprile 2014 ha attivato il meccanismo della certificazione per cui il governo Renzi ha delegato sempre più poteri all'ANAC, legittimando l'attivismo, anche presso i media, del nuovo presidente.

Il sostegno del governo e dei media sono stati colti da Cantone come un'opportunità per focalizzare l'azione dell'ANAC sulla repressione della violazione puntuale degli obblighi di pubblicazione, lasciando in secondo piano l'attività di accompagnamento alla revisione dei modelli organizzativi e dei sistemi informativi. Il meccanismo dell'attribuzione di opportunità ha spinto Cantone a sfruttare il potere di regolazione dell'ANAC per attribuire all'Autorità stessa il potere sanzionatorio che il D.Lgs. 33/2013 aveva posto in capo alle singole amministrazioni. In linea con la nuova funzione paragiudiziaria, l'ANAC ha incorporato personale e funzioni dell'AVCP secondo quanto stabilito dal D.L. 24 giugno 2014, n. 90 che è stato adottato in risposta agli scandali. In termini di idee guida, in questa fase si è

reso maggiormente stringente il nesso tra trasparenza e prevenzione della corruzione a fronte dell'indebolimento della concezione della trasparenza proattiva come leva del *performance management*.

La credibilità della trasparenza proattiva in funzione di prevenzione della corruzione è stata rafforzata anche attraverso l'ulteriore estensione dell'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi di pubblicazione alle autorità indipendenti di regolazione e agli enti di diritto privato in controllo pubblico che in Italia sono diverse migliaia. L'ANAC ha anche acquisito ulteriori poteri sanzionatori da applicare alla mancata pubblicazione dei Programmi triennali della trasparenza e dell'integrità recanti misure di riorganizzazione dei flussi informativi che alimentano la pubblicazione dei dati.

Alla fine del 2014 lo scoppio dello scandalo "Mafia capitale" a Roma ha attivato di nuovo la concatenazione tra *focusing event* e *spillover*. Nel cantiere della più ampia riforma del settore pubblico lanciata dal governo Renzi con la legge 7 agosto 2015, n. 124, infatti, è stata inserita la delega ad attuare un nuovo riordino degli obblighi di pubblicazione per dare maggiore efficacia alla prevenzione della corruzione. In questo caso, l'orizzonte temporale più esteso del governo Renzi rispetto a quello Monti ha consentito l'attivazione del meccanismo del *feedback*. La legge delega, infatti, ha fatto tesoro dell'esperienza pregressa prevedendo due principi innovativi di semplificazione degli obblighi di pubblicazione.

In primo luogo, è stata introdotta la forma intrinseca di trasparenza reattiva consentendo ai cittadini l'accesso generalizzato alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni. Ciò ha posto le basi per snellire gli obblighi di pubblicazione lasciando a disposizione dei cittadini l'accesso ai dati non pubblicati previa richiesta individuale (Savino, 2016). In secondo luogo, è stata prevista l'apertura delle banche dati degli organismi centrali cui le amministrazioni trasmettevano dati oggetto di pubblicazione obbligatoria sui siti istituzionali. In questo modo gli obblighi di pubblicazione sono considerati assolti attraverso la pubblicità delle banche dati centralizzate adottando un modello organizzativo che, come rilevato in precedenza, è alla base degli *open data*.

L'intensità del *feedback* è stata però attenuata dall'attenzione dei media e dalla protesta del Movimento 5 stelle che hanno continuato a essere alimentate dalle inchieste giudiziarie sulla corruzione. Piuttosto che continuare a impegnarsi sulla valutazione dell'efficacia della trasparenza proattiva per individuare misure di semplificazione, il governo si è preoccupato di moltiplicare gli obblighi di pubblicazione. In questo modo ha ritenuto

di apparire maggiormente credibile nel suo sforzo di moralizzare la vita pubblica, come evidenziato dalla riforma del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50) varata a ridosso della tornata di elezioni locali nella primavera 2016. Questo provvedimento ha introdotto nuovi obblighi di pubblicazione con l'intento di rendere trasparente l'intero ciclo di vita di ogni procedura di appalto, lasciando tuttavia invariata la ridondanza e la frammentazione degli obblighi di pubblicazione e di trasmissione dei dati alla cui mancata ottemperanza sono state abbinate ulteriori sanzioni.

A pochi giorni dalle elezioni locali è stato poi adottato il D.Lgs. 97/2016 in attuazione della delega al riordino della trasparenza proattiva contenuta nella legge 124/2015. L'introduzione del diritto di accesso generalizzato ha però portato all'abrogazione di un novero molto ridotto di obblighi di pubblicazione, peraltro compensata dall'introduzione di nuovi obblighi molto salienti politicamente, come quelli relativi alla pubblicazione dei pagamenti articolati per beneficiari e tipologia di spesa delle pubbliche amministrazioni.

Per quanto concerne le banche dati degli organismi centrali, è stata fissata una scadenza ravvicinata per la loro apertura (giugno 2017) che è stata percepita come un indicatore di credibilità della misura. Considerati però i limiti strutturali delle banche dati esistenti, la concessione di un solo anno di moratoria è risultata credibile solo a livello simbolico dal momento che l'introduzione di forme di controllo accurate e sistematiche di qualità della trasmissione dei dati avrebbe richiesto un periodo di transizione più lungo oltre che l'investimento di risorse. La nuova disciplina, inoltre, non ha incentivato gli organismi centrali a sviluppare adeguate forme di controllo della qualità dei dati. L'apertura delle banche dati, infatti, è stata demandata all'attuazione spontanea da parte delle singole amministrazioni in quanto non è stato previsto che l'ANAC o altra autorità vigilasse su questo articolato processo di trasformazione.

Nel complesso, il novero degli obblighi di pubblicazione si è mantenuto ben al di sopra della soglia delle duecento unità superata a partire dal 2013. L'esigenza di sostenere la credibilità delle misure di trasparenza ha inoltre spinto il governo ad accogliere la richiesta da parte dell'ANAC di poteri sanzionatori ulteriori da applicarsi alle inadempienze riferite ai dati su incarichi di consulenza e pagamenti. Questi poteri sono stati però attribuiti a un'Autorità che soffriva di un deficit strutturale di capacità di vigilanza a fronte dell'ampio ambito soggettivo e oggettivo di applicazione degli obblighi di pubblicazione e dell'accumulo di funzioni di prevenzione della corruzione (ANAC, 2015).

Piuttosto che snellire il novero delle categorie di dati da pubblicare, misura che avrebbe ridotto la credibilità degli sforzi del governo a fronte dell'appello all'accessibilità totale da parte del Movimento 5 stelle, è stata riconosciuta all'ANAC la facoltà di sfruttare i propri poteri di regolazione per semplificare le modalità di adempimento della trasparenza proattiva. La regolazione dell'ANAC ha avuto però uno spazio di manovra ridotto considerata la frammentazione degli obblighi. Facendo leva su questa frammentazione, le amministrazioni hanno continuato a sollevare numerosi problemi applicativi di carattere tecnico e giuridico.

L'attivazione dell'attribuzione di minaccia da parte delle amministrazioni ha rallentato l'avvio del processo di modernizzazione dei sistemi informativi necessario per alimentare la pubblicazione dei dati, nonché la loro trasmissione agli organismi centrali. La frammentazione degli obblighi, abbinata all'ampiezza dell'ambito soggettivo, ha anche reso insostenibile l'attività di vigilanza da parte dell'ANAC. Le poche verifiche sostanziali condotte dall'Autorità hanno comunque rilevato la persistenza del deficit di qualità dei dati pubblicati e trasmessi da larga parte delle amministrazioni (ANAC, 2016).

#### LA TRASPARENZA PROATTIVA NEGLI STATI UNITI (2005-16)

Gli eventi che hanno segnato l'evoluzione della politica di trasparenza proattiva negli Stati Uniti sono anch'essi ripartibili in tre periodi, marcati dai principali episodi di riforma che hanno avuto luogo sotto amministrazioni di colore diverso: il primo periodo (2005-08) è caratterizzato dall'adozione del *Federal Funding and Accountability Act* (FFATA) da parte dell'amministrazione repubblicana guidata dal presidente Bush; il secondo periodo (2009-12) è contrassegnato dall'emanazione di atti di indirizzo in materia di trasparenza proattiva e dall'adozione dell'*American Recovery and Reinvestment Act* (*Recovery Act*) nel corso del primo mandato presidenziale di Obama; lo stesso Obama ha poi siglato il *Digital Accountability and Transparency Act* (DATA) nel corso del suo secondo mandato (2013-16).

2005-08

Nel tardo settembre del 2006 è stato siglato dal presidente Bush il *Federal Funding and Accountability Act* approvato all'unanimità da ambedue i rami del Parlamento in ogni stadio del processo legislativo su proposta di una coalizione bipartisan di senatori che includeva il futuro presidente

Obama. Il consenso di ambedue le parti politiche si è mantenuto costante nel tempo tanto da portare nel giugno 2008 all'approvazione all'unanimità di un emendamento del FFATA, il *Government Funding Transparency Act*, promosso da Obama come primo firmatario per ampliare l'ambito oggettivo di pubblicazione dei dati sui contratti e i vantaggi economici con riferimento a un ambito soggettivo molto ristretto che includeva solo le agenzie più grandi del governo federale.

Il consenso bipartisan è stato catalizzato dal meccanismo della certificazione in quanto il provvedimento godeva di diffusa legittimazione presso la società civile. Da anni, infatti, si era formata una variegata coalizione di associazioni e movimenti, raccolta attorno a una associazione per il monitoraggio civico (OMB Watch), che si batteva per la trasparenza della spesa del governo federale. Questa coalizione non era soddisfatta della mera apertura delle banche dati, realizzata a partire dagli anni Ottanta, quando erano stati introdotti obblighi di trasmissione dei dati da parte delle amministrazioni per alimentare due banche dati centrali su contratti pubblici e vantaggi economici. Le due banche dati erano però a uso interno delle burocrazie senza alcuna preoccupazione per l'uso da parte di utenti esterni. L'obiettivo del FFATA era invece quello di renderle ricercabili, elaborabili e comparabili grazie all'introduzione di un portale tematico che avrebbe dovuto fungere da leva azionabile direttamente dai cittadini contro gli sprechi a sostegno della disciplina fiscale.

In termini di *governance*, il FFATA ha imperniato l'attuazione della trasparenza proattiva attorno all'OMB chiamato a realizzare il portale [USAspending.gov](http://USAspending.gov) entro il 1 gennaio 2008. In sede di attuazione è però venuto meno il sostegno dell'amministrazione Bush ormai prossima all'uscita di scena. La debolezza dell'impegno del vertice politico ha spinto l'OMB a depoliticizzarne l'attuazione delegando la realizzazione del portale tematico alla General Service Administration (GSA), un'agenzia con compiti di amministrazione generale al servizio degli apparati del governo federale. Inoltre, l'OMB non ha adottato linee guida per l'introduzione del portale né ha monitorato il suo processo di realizzazione, tralasciando di pubblicare il rapporto previsto dal FFATA e destinato al Congresso.

La GSA ha realizzato il portale tematico come mero sviluppo di un applicativo promosso dall'OMB Watch per il proprio sito [Fedspending.gov](http://Fedspending.gov) che era stato lanciato nell'ottobre 2006 a ridosso dell'approvazione del FFATA. Questo sito si limitava a prelevare dati da fonti secondarie, vale a dire le banche dati già accessibili, rendendoli ricercabili ed elaborabili. Non era pertanto chiesto alle amministrazioni di trasmettere dati sulla base di

schemi di pubblicazione definiti dagli organismi centrali né tantomeno erano assicurati controlli sulla qualità dei dati raccolti.

Il rilascio dei dati su *USASpending.gov* a partire da dicembre 2007 non ha consentito di superare i limiti di qualità dei dati già resi disponibili su *Fedspending.org*. Il deficit di qualità dei dati è stato il portato dell'attivazione del meccanismo di *spillover* negativo di una serie di politiche limitrofe alla trasparenza proattiva: il FOIA (del 1966) e i relativi emendamenti apportati nella seconda metà degli anni Novanta per rendere accessibili in formato digitale i dati oggetto di richiesta di accesso; il *Paperwork Reduction Act* (del 1980) e le relative misure attuative in materia di semplificazione delle modalità di raccolta dei dati per ridurre gli oneri amministrativi; l'*E-Government Act* del 2002 sulla digitalizzazione dei flussi informativi.

Queste politiche avevano inserito tra i propri obiettivi la riforma delle modalità di raccolta, gestione e archiviazione dei dati da parte delle pubbliche amministrazioni in modo che essa soddisfacesse non solo lo svolgimento delle funzioni istituzionali, ma desse anche una risposta al bisogno di trasparenza dei cittadini. In fase di attuazione era stata però prestata scarsa attenzione a quest'ultimo obiettivo (McDermott, 2010). Di conseguenza, le basi informative delle pubbliche amministrazioni erano disomogenee e mancavano processi codificati di verifica della qualità dei dati da parte di organismi sia interni sia esterni alle pubbliche amministrazioni (GAO, 2010).

2009-12

L'elezione di Obama a presidente degli Stati Uniti ha attivato la sinergia tra i meccanismi della certificazione e dell'attribuzione di opportunità. Il nuovo presidente ha sfruttato l'ampia legittimazione di cui godeva la trasparenza proattiva presso il Congresso e la società civile come risorsa di consenso. Uno dei primi provvedimenti presi all'avvio del suo mandato nel gennaio 2009 è stata la sigla di un memorandum diretto ai vertici degli apparati del governo federale in materia di trasparenza (Obama, 2009). In questo atto di indirizzo la trasparenza proattiva veniva messa al centro dell'agenda delle riforme prevedendo che le amministrazioni rilasciassero informazioni ricercabili ed elaborabili previa consultazione con gli utenti. Per guidare l'attuazione di questo atto di indirizzo veniva assegnato al direttore dell'OMB il compito di adottare una direttiva in materia di *open government* dettando le necessarie istruzioni operative ai dipartimenti e alle agenzie federali.

L'emanazione di questa direttiva nel dicembre 2009 (Orszag, 2009) è stata preceduta da una fase di consultazione di attivisti ed esperti da cui è emersa la centralità di due principi: quello della qualità dei dati da pubblicare e quello della selettività in ragione della loro effettiva utilità per i cittadini (Dawes, 2010). L'approccio selettivo è stato fatto proprio dalla direttiva, imponendo alle amministrazioni di allestire nei propri siti istituzionali uno spazio per la partecipazione: ciò avrebbe consentito agli utenti di influenzare la selezione dei tipi di dati da pubblicare e di monitorare l'attuazione della trasparenza proattiva.

Nella direttiva sono state incluse anche indicazioni organizzative relative all'attuazione del FFATA: ogni amministrazione era tenuta a individuare un dirigente di alto livello (Senior Accountable Official, SAO) responsabile della redazione di un piano di attuazione e della verifica della qualità dei dati oggetto di trasmissione a USAspending.gov. Successivamente l'OMB ha fatto pervenire ai SAO le istruzioni per condurre i controlli di qualità dei dati (Zients, 2010).

L'amministrazione Obama non ha ampliato l'ambito soggettivo della trasparenza proattiva limitandosi ad ampliare quello oggettivo attraverso le misure previste dall'*American Recovery and Reinvestment Act (Recovery Act)*. Questo pacchetto di stimolo economico varato nel febbraio 2009 in risposta alla crisi globale ha previsto la costituzione di un nuovo portale, Recovery.gov, per la pubblicazione in tempo reale dei dati sui beneficiari dei vantaggi economici erogati dalle agenzie americane. In questo caso la banca dati è stata istituita contestualmente al lancio del portale e ciò ha consentito di allineare *ex ante* gli schemi di raccolta dei dati prevedendo che ciascuna amministrazione adottasse il medesimo standard di pubblicazione.

Il *Recovery Act* si è distinto anche per due aspetti inediti di *governance*: il primo ha riguardato l'istituzione di un comitato interministeriale, il Recovery Accountability and Transparency Board, composto dagli ispettori generali dei principali dipartimenti cui è stato affidato il compito di assicurare il coordinamento orizzontale delle attività di trasmissione e pubblicazione dei dati, coinvolgendo anche gli utenti esterni, nonché quello di presentare rendiconti periodici al Congresso e al presidente; il secondo ha riguardato l'introduzione di una unità di *data analytics*, il Recovery Operations Center (ROC), chiamata a condurre analisi massive dei dati per individuare trend e anomalie nella distribuzione dei vantaggi economici.

In parallelo, il portale USAspending.gov, grazie agli impulsi dell'OMB e ai controlli del GAO, ha esibito un netto miglioramento del livello di com-

pletezza dei dati che però continuavano a essere afflitti dall'assenza di standardizzazione. Questo problema è stato evidenziato tanto dal monitoraggio istituzionale del GAO quanto da quello civico condotto da una organizzazione della società civile (Sunlight Foundation). I risultati di queste iniziative di monitoraggio hanno attivato il meccanismo del *feedback*, stimolando l'apprendimento in un contesto in cui gli attivisti e gli esperti avevano iniziato a propugnare un'idea guida di trasparenza proattiva centrata su una nozione di democrazia non più monitorante bensì partecipativa. Secondo questa nozione, il governo federale doveva focalizzare la propria azione non tanto sul lancio di portali "vetrina" che espongono i dati già disponibili, quanto sulla realizzazione di una infrastruttura gestionale capace di produrre dati standardizzati in risposta a specifici bisogni informativi degli utenti (Robinson *et al.*, 2009).

Obama (2011) ha poi istituito un nuovo comitato interministeriale, il Government Accountability and Transparency Board, cui è stato affidato il compito di applicare le lezioni del *Recovery Act* all'attuazione del FFATA. In linea con le raccomandazioni di questo nuovo organismo, una coalizione bipartisan ha presentato una proposta di emendamento del FFATA, il *Digital Accountability and Transparency Act* (DATA Act), che rafforzava i poteri dell'OMB e responsabilizzava anche il Dipartimento del Tesoro per attuare una politica aggressiva di standardizzazione.

Il dibattito su questa proposta è proseguito al Congresso fino a maggio 2014 a causa dell'attivazione del meccanismo di attribuzione di minaccia. Dipartimenti e agenzie federali, infatti, hanno opposto resistenza giudicando insostenibile la complessa trasformazione dei sistemi informativi che avrebbe comportato l'attuazione delle raccomandazioni del Government Accountability and Transparency Board.

#### 2013-16

L'avvio del secondo mandato presidenziale di Obama ha attivato nuovamente la sinergia tra certificazione e attribuzione di opportunità. In risposta al crescente attivismo degli infomediari, *in primis* le imprese interessate a offrire sul mercato soluzioni di apertura e riuso dei dati, nei primi mesi del secondo mandato l'amministrazione Obama (2013) ha adottato un ordine esecutivo per l'attuazione del principio dell'*open data by default*. Secondo un memorandum del direttore dell'OMB per i vertici dei dipartimenti e delle agenzie federali, ciò implicava l'adozione da parte delle amministrazioni della concezione dei dati pubblici come risorsa per l'inno-

vazione e la crescita economica che andavano liberati dai vincoli posti in precedenza al loro riuso (Burwell *et al.*, 2013).

I provvedimenti in materia di *open data* hanno rafforzato la pressione sull'esecutivo da parte degli infomedari a favore dell'adozione dell'ultima versione della proposta di DATA Act su cui era maturato un ampio consenso bipartisan nei due rami del Congresso. Questo provvedimento normativo dava attuazione al principio di *open data by default* applicandolo integralmente ai flussi di spesa e prescrivendo il rilascio di dati grezzi standardizzati su contratti e vantaggi economici.

L'investimento sugli *open data* ha dato credibilità all'impegno riformatore dell'amministrazione Obama consentendo di superare la situazione di stallo riguardo all'adozione del DATA Act. Questo provvedimento è entrato in vigore agli inizi di maggio 2014 con i seguenti obiettivi: stabilire standard per la pubblicazione su USAspending.gov sulla base della consultazione con attori pubblici e privati; espandere l'ambito oggettivo di pubblicazione; applicare gli approcci di *data analytics* del *Recovery Act* a tutta la spesa per contratti e vantaggi economici; coniugare semplificazione e trasparenza avviando la sperimentazione per allineare gli standard di pubblicazione alla modulistica trasmessa digitalmente dai destinatari di contratti e vantaggi economici.

In considerazione della complessità della trasformazione dei sistemi informativi, il DATA Act ha previsto una moratoria di 4 anni per giungere alla sua piena attuazione. Il regime transitorio è stato giudicato necessario per realizzare cicli successivi di indirizzo-monitoraggio sulla standardizzazione dei dati delle singole amministrazioni prima di procedere al loro rilascio come *dataset* unificato e aperto. Questi cicli sono stati scanditi da una stringente *timeline* articolata dal DATA Act che, recependo le indicazioni del Government Accountability and Transparency Board, ha imperniato la funzione di indirizzo attorno a OMB e Dipartimento del Tesoro supportati da un comitato interministeriale (Interagency Advisory Committee) e dalla rete dei SAO. Al Dipartimento del Tesoro è stata anche attribuita la gestione del sito USAspending.gov. Come già accaduto in precedenza, la funzione di controllo è stata affidata al GAO e alla rete degli ispettori generali.

Come previsto dal DATA Act, l'operazione di standardizzazione è stata condotta attraverso pratiche di consultazione, le quali hanno consentito di definire standard per lo scambio dei dati tra le amministrazioni e il riuso da parte degli attori privati. A OMB e Dipartimento del Tesoro non sono state però concesse risorse dedicate all'attuazione del DATA Act e ciò ha contribuito a ritardare la standardizzazione: solo a fine aprile 2016 è stato

reso disponibile per le amministrazioni il primo schema per la trasmissione dei dati (Lisle, 2016).

Gli effetti della carenza di risorse di OMB e Tesoro sono stati ulteriormente accentuati dalla resistenza delle amministrazioni. Queste ultime hanno redatto piani di attuazione che non assicuravano la piena trasformazione delle basi informative, determinando ritardi rispetto alle scadenze intermedie fissate da OMB e Dipartimento del Tesoro. La complessità dell'attuazione del DATA Act ha attivato il meccanismo dell'attribuzione di minaccia da parte delle amministrazioni che hanno lamentato l'assenza di risposte puntuali da parte di OMB e Dipartimento del Tesoro rispetto ai propri quesiti, la carenza di risorse e la ristrettezza dei tempi di attuazione a fronte del loro deficit di capacità. Quest'ultimo aspetto era acuito dallo *spillover* negativo delle politiche limitrofe alla trasparenza da cui scaturiva la difficoltà a integrare i sistemi informativi per uniformare i dati secondo gli standard definiti (GAO, 2016a).

L'articolazione della *timeline* in tappe intermedie ha reso efficace la vigilanza del GAO mantenendo elevata l'attenzione del Congresso e della coalizione di imprese, attivisti ed esperti riguardo al raggiungimento degli obiettivi nelle scadenze prefissate. Ciò ha mantenuto alta la pressione su OMB e Dipartimento del Tesoro, evitando che i ritardi rispetto alle scadenze intermedie diventassero patologici. In linea con le raccomandazioni del GAO, OMB e Dipartimento del Tesoro hanno anche rafforzato la *governance* del processo di standardizzazione introducendo a partire da settembre 2016 un nuovo comitato, il Data Standards Committee, dedicato all'identificazione di nuovi standard e alla manutenzione di quelli già identificati (GAO, 2016b).

### 3.5

#### Analisi comparata dei processi

Nei due paragrafi precedenti sono stati esaminati gli sviluppi della trasparenza proattiva in Italia e negli Stati Uniti nel periodo 2005-16. Come evidenziato dalle tabelle 3.1 e 3.2, questa politica è stata attivata e sostenuta da diverse concatenazioni di meccanismi nei due casi oggetto di indagine. A variare sono stati sia la frequenza che l'ordine di attivazione dei meccanismi. Ciò ha modulato l'effetto di ciascun meccanismo che è stato differente a seconda della concatenazione in cui esso è apparso.

TABELLA 3.1  
La trasparenza proattiva in Italia (2005-16)

Fase	Fattori di contesto	Fattori di <i>design</i>
2005-11	<p><i>Fattori istituzionali</i> Sistema parlamentare; tradizione napoleonica <i>Flusso della politica</i> Bipolarismo frammentato; instabilità dei governi <i>Flusso della policy</i> Assenza di FOI; modello mediterraneo di giornalismo; alta salienza della corruzione; assenza di riforme delle basi informative; attivismo del Garante della privacy; rilancio <i>e-government</i> e <i>performance management</i>; austerità</p>	<p><i>Idea guida</i> Concezione monitorante di democrazia; trasparenza come dimensione del <i>performance management</i></p> <p><i>Assetti di governance</i> Indirizzo e vigilanza da parte della CIVIT; responsabile della trasparenza e OIV; programma della trasparenza; approccio uniforme decentralizzato</p>
2012-13	<p><i>Fattori istituzionali</i> Sistema parlamentare; tradizione napoleonica <i>Flusso della politica</i> Crisi del bipolarismo; governi tecnici e di larga coalizione; protesta del Movimento 5 stelle <i>Flusso della policy</i> Assenza di FOI; modello mediterraneo di giornalismo; alta salienza della corruzione; assenza di riforme delle basi informative; attivismo del Garante della privacy; deficit di attuazione di <i>e-government</i> e <i>performance management</i>; avvio anticorruzione; misure per la crescita; austerità</p>	<p><i>Idea guida</i> Concezione monitorante di democrazia; trasparenza come dimensione dell'anticorruzione</p> <p><i>Assetti di governance</i> Indirizzo e vigilanza da parte di ANC con limitati poteri sanzionatori; isolamento e debolezza di AGID; pubblicazione come condizione di efficacia degli atti; accesso civico; approccio uniforme decentralizzato; ampliamento ambito soggettivo e oggettivo</p>
2014-16	<p><i>Fattori istituzionali</i> Sistema parlamentare; tradizione napoleonica <i>Flusso della politica</i> Forte leadership di Renzi; protesta del Movimento 5 stelle <i>Flusso della policy</i> Introduzione FOI; modello mediterraneo di giornalismo; alta salienza della corruzione; assenza di riforma delle basi informative; attivismo del Garante della privacy; deficit di attuazione di <i>e-government</i> e <i>performance management</i>; austerità</p>	<p><i>Idee guida</i> Concezione monitorante di democrazia; trasparenza come dimensione dell'anticorruzione</p> <p><i>Assetti di governance</i> Fusione ANC-AVCP; rafforzamento poteri di ordine e ampliamento dei poteri sanzionatori dell'ANAC; parziale revisione dell'approccio uniforme decentralizzato; ampio ambito soggettivo e oggettivo; moratoria di un anno</p>

Meccanismi	Eventi	Esiti
<i>Spillover</i>	D.Lgs. 82/2005	Basso livello di pubblicazione dei dati
Attribuzione di opportunità	D.Lgs. 150/2009	
<i>Focusing event</i>	D.L. 52/2012	Crescita del livello di pubblicazione dei dati
Attribuzione di opportunità	D.L. 83/2012	Bassa qualità dei dati pubblicati
<i>Spillover</i>	D.L. 179/2012	
Attribuzione di minaccia	Legge 190/2012	Persistente deficit di qualità dei dati pubblicati
	D.Lgs. 33/2013	
<i>Focusing event</i>	D.L. 90/2014	Persistente deficit di qualità dei dati pubblicati
Certificazione	Legge 124/2015	
Attribuzione di opportunità	D.Lgs. 50/2016	Persistente deficit di qualità dei dati pubblicati
<i>Spillover</i>	D.Lgs. 97/2016	
<i>Feedback</i>		
Attribuzione di minaccia		

TABELLA 3.2  
La trasparenza proattiva degli Stati Uniti (2005-16)

Fase	Fattori di contesto	Fattori di <i>design</i>
2005-08	<p><i>Fattori istituzionali</i> Sistema presidenziale; tradizione madisoniana <i>Flusso della politica</i> Bipartitismo; accordo bipartisan in Parlamento <i>Flusso della policy</i> Precoce introduzione del FOI; modello liberale di giornalismo; bassa salienza della corruzione; insuccesso delle politiche limitrofe di riforma delle basi informative</p>	<p><i>Idea guida</i> Concezione monitorante di democrazia</p> <p><i>Assetti di governance</i> Delega dell'OMB alla GSA; vigilanza del GAO; approccio selettivo centralizzato; ridotto ambito soggettivo e oggettivo</p>
2009-12	<p><i>Fattori istituzionali</i> Sistema presidenziale; tradizione madisoniana <i>Flusso della politica</i> Bipartitismo; forte leadership di Obama; accordo bipartisan in Parlamento <i>Flusso della policy</i> Precoce introduzione del FOI; modello liberale di giornalismo; bassa salienza della corruzione; insuccesso delle politiche limitrofe di riforma delle basi informative; pacchetto di stimolo economico</p>	<p><i>Idea guida</i> Concezione partecipativa di democrazia</p> <p><i>Assetti di governance</i> Indirizzo da parte dell'OMB; introduzione dei <i>Senior Accountable Officials</i> e dei Piani di attuazione; costituzione del <i>Government and Accountability Board</i>; consultazione di attivisti ed esperti; approccio selettivo centralizzato; ridotto ambito soggettivo e oggettivo</p>
2013-16	<p><i>Fattori istituzionali</i> Sistema presidenziale; tradizione madisoniana <i>Flusso della politica</i> Bipartitismo; forte leadership di Obama; accordo bipartisan in Parlamento <i>Flusso della policy</i> Precoce introduzione del FOI; modello liberale di giornalismo; bassa salienza della corruzione; insuccesso delle politiche limitrofe di riforma delle basi informative</p>	<p><i>Idee guida</i> Concezione partecipativa di democrazia</p> <p><i>Assetti di governance</i> Indirizzo da parte di OMB e tesoro supportato da comitati interministeriali; consultazione di amministrazioni e parti interessate; ricorso agli ispettori generali per rafforzare la vigilanza del GAO sul rispetto della <i>timeline</i>; <i>Data Analytics</i>; approccio selettivo centralizzato; ridotto ambito soggettivo e oggettivo; moratoria di quattro anni articolata da una <i>timeline</i></p>

3. LA TRASPARENZA PROATTIVA IN ITALIA E NEGLI STATI UNITI

Meccanismi	Eventi	Esiti
Certificazione <i>Spillover</i>	<i>Federal Funding and Accountability Act</i>	Bassa qualità dei dati pubblicati
Certificazione Attribuzione di opportunità <i>Feedback</i>	<i>Memorandum on Transparency and Open Government</i>  <i>Recovery Act</i>	Miglioramento della qualità dei dati pubblicati  Basso livello di standardizzazione dei dati
Attribuzione di minaccia	<i>Open Government Directive</i>	
Certificazione Attribuzione di opportunità <i>Spillover</i>	<i>Open Data Policy</i>  <i>Digital Accountability and Transparency Act</i>	Dati in corso di standardizzazione
Attribuzione di minaccia		

Come accade spesso nei processi di riforma amministrativa (Barzelay, 2007), in ambedue i casi la combinazione di certificazione e attribuzione di opportunità ha offerto un impulso decisivo al progresso della trasparenza proattiva. Negli Stati Uniti il meccanismo della certificazione è stato il motore della trasparenza proattiva lungo tutto il periodo oggetto di indagine. Questo meccanismo è stato innescato dall'attivismo di associazioni, imprese ed esperti e dall'interesse diffuso ad accedere alle informazioni per generare conoscenza sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, nonché trarre valore aggiunto dai dati pubblici. La trasparenza proattiva è stata una politica legittimata dalla società civile su cui è maturato un consenso bipartisan a livello politico catalizzato dall'attribuzione di opportunità sotto la presidenza di Obama.

In Italia, invece, la certificazione è stata attivata solo nella terza fase della riforma successivamente all'attivazione di altri meccanismi. Ciò ha costituito il riflesso della debolezza della domanda sociale di trasparenza che è stata solo in parte compensata dagli effetti intensi e frequenti dell'attribuzione di opportunità per cui la trasparenza proattiva ha guadagnato preminenza nell'agenda delle riforme solo nel momento in cui ha potuto contare sull'impegno di attori che hanno investito su questa politica.

Per guadagnare visibilità e consenso presso l'opinione pubblica, gli attori italiani hanno però declinato la trasparenza in modo strumentale. L'accesso ai dati è stato finalizzato al perseguimento di altri obiettivi come la lotta contro la corruzione e la scarsa produttività dei dipendenti pubblici. La declinazione strumentale della trasparenza proattiva ha implicato una frequente attivazione dello *spillover* nella fase in cui questa politica veniva inserita nell'agenda delle riforme.

Negli Stati Uniti, invece, la declinazione della trasparenza proattiva come obiettivo intrinseco, che andava perseguito a prescindere da altri obiettivi, ha lasciato spazio all'attivazione dello *spillover* solo in fase di attuazione. In questa fase l'effetto dello *spillover* è stato negativo tanto nel caso americano quanto in quello italiano. La pubblicazione dei dati comporta una complessa trasformazione organizzativa che necessita di essere integrata con politiche limitrofe per conformare effettivamente la produzione, gestione e archiviazione dei dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni (McDermott, 2010; Piotrowski, 2007).

I due casi oggetti di indagine differiscono anche rispetto all'attivazione del *focusing event*. In Italia questo meccanismo, assente negli Stati Uniti, è stato attivato dai frequenti scandali corruttivi che accompagnano la vita politica e che hanno reso centrale il collegamento tra trasparenza e anticor-

ruzione. Infatti, i governi che si sono succeduti alla guida del paese, in un contesto in cui le inchieste alimentavano la retorica *anti-establishment* dei media e dei partiti antisistema, hanno declinato la trasparenza proattiva come “disinfettante” della corruzione per accreditarsi come credibili moralizzatori della vita pubblica.

Il *focusing event* ha però inibito in larga misura gli effetti del *feedback* attivatosi nell’ultima fase del processo di riforma. Agli occhi dei politici la risposta più credibile agli scandali di corruzione è apparsa quella della ulteriore articolazione di un complesso sistema di regolazione e vigilanza piuttosto che quella della sua semplificazione. Negli Stati Uniti, invece, il *feedback* ha potuto dispiegare i propri effetti influenzando il progressivo affinamento del *design* del DATA Act in un contesto caratterizzato dall’esercizio di una funzione di *oversight* istituzionale da parte del GAO abbinato a quello civico svolto da associazioni e movimenti.

In entrambi i casi il varo di interventi di riforma ambiziosi (D.Lgs. 33/2013 e DATA Act) ha innescato il meccanismo di attribuzione di minaccia confermando che il carattere trasformativo della trasparenza rende questa politica esposta alla resistenza delle amministrazioni (Michener, Ritter, 2017). In Italia questo meccanismo è stato attivato dalle amministrazioni che hanno lamentato il proprio deficit di capacità amministrativa nella produzione dei dati da pubblicare, rappresentando anche il timore di subire da parte dei media la manipolazione delle informazioni pubblicate e quello di violare la privacy di singoli individui. Quest’ultimo tipo di resistenza è stata alimentata anche dallo *spillover* negativo generato dall’attivismo del Garante per la protezione dei dati personali. Negli Stati Uniti, invece, a innescare il meccanismo della attribuzione di minaccia è stato il solo deficit di capacità amministrativa rispetto alla politica di standardizzazione dei dati perseguita dal DATA Act.

### 3.6

#### Le lezioni estrapolate dai casi

L’analisi processuale ha consentito di analizzare l’influenza delle variabili di contesto politico-istituzionale nell’ambito di una più ampia configurazione di fattori, inclusi quelli relativi al sottosistema di *policy* della trasparenza proattiva. In Italia il legalismo della tradizione amministrativa napoleonica è stato esaltato dalla frammentazione del sistema di partito e dalla rapida successione dei governi, in linea con le evidenze già raccolte da studi

precedenti sulle riforme amministrative (Mele, Ongaro, 2014). Ciò ha implicato la compressione degli orizzonti temporali tenuti presente in sede di formulazione delle riforme spingendo i governi italiani a focalizzarsi sull'adozione di obblighi sempre più stringenti come unico risultato percepibile da parte dell'opinione pubblica nel breve termine.

Negli Stati Uniti, invece, la partecipazione alle decisioni pubbliche tipica della tradizione amministrativa madisoniana si è potuta dispiegare in un contesto politico stabile e non polarizzato rispetto al tema della trasparenza. Il consenso bipartisan ha valorizzato il ruolo delle conoscenze accumulate nella rete degli esperti che da anni si confrontavano con il problema della ridefinizione dei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni sollevato dall'attuazione di politiche limitrofe alla trasparenza proattiva. Poggiando sulle esperienze pregresse di riforma, gli esperti americani disponevano di conoscenze utili a non incappare nella fallacia di alcuni falsi miti della trasparenza: quello che i dati detenuti dalle amministrazioni possano essere rilasciati senza alcuna trasformazione atta ad assicurarne il libero riuso; quello secondo cui l'efficacia della trasparenza sia direttamente proporzionale all'ampiezza dell'ambito soggettivo e oggettivo senza tenere conto della dilatazione dei tempi e dei costi associata all'ambizione degli interventi di apertura del patrimonio informativo pubblico; quello per cui ogni cittadino possa assurgere al ruolo di "vigilante civico" capace e ben disposto a cercare ed elaborare i dati (Janssen, Charalabidis, Zuiderwijk, 2012).

Come evidenziato dall'ipertrofia degli obblighi di pubblicazione e comunicazione, in Italia questi falsi miti sono diventati idee guida della riforma sotto l'influenza del modello mediterraneo di giornalismo, della crescente polarizzazione della competizione politica tra partiti al governo e movimenti *anti-establishment* e dell'alto livello di corruzione percepita. Questi fattori di contesto hanno contribuito a schiacciare ulteriormente l'orizzonte temporale delle politiche di trasparenza proattiva che sono state finalizzate a convincere i cittadini che si stavano adottando rimedi alla corruzione drastici e immediatamente efficaci.

In termini di *design*, dalla comparazione di Italia e Stati Uniti possono essere estrapolate tre lezioni. La prima riguarda il contenuto delle riforme e la modalità di interazione con le burocrazie. Come accaduto in Italia, le strategie basate su un approccio avversariale, che cercano di imporre il cambiamento in modo uniforme e immediato a un'ampia platea di soggetti attraverso l'introduzione di un nutrito pacchetto di obblighi giuridici, sono efficaci per guadagnare, in fase di formulazione, consenso politico di breve

termine poggiando sulla protesta *anti-establishment*. Queste strategie, però, pongono le premesse per l'insuccesso in fase di attuazione in quanto richiedono la messa in opera di ingestibili apparati paragiudiziari per garantire la verifica e la sanzione del mancato rispetto degli obblighi giuridici su un vastissimo ambito di amministrazioni che avrebbero bisogno di tempo e risorse per rivedere in profondità i propri modelli organizzativi e i sistemi informativi al fine di renderli rispondenti ai dettami dell'*open government*. Il problema si acuisce quando questi interventi sono realizzati in condizioni di austerità che privano i governi della possibilità di investire sull'innovazione (Martin, 2014). Si tratta di strategie che generano un eccessivo carico burocratico, sfruttato dalle amministrazioni che eludono gli obblighi di pubblicazione facendo leva sul deficit di capacità delle strutture con funzioni di regolazione e controllo.

Queste ultime costituiscono l'oggetto della seconda lezione che può essere estrapolata dalla comparazione di Italia e Stati Uniti. Il ricorso alla strategia dell'istituzionalizzazione di una politica di riforma attraverso la costituzione di un'agenzia dedicata, come accaduto in Italia, non consente di governare in modo adeguato la complessità del processo di cambiamento in cui interagiscono diverse politiche correlate tra loro. L'aderenza alla complessità è ancora minore nel caso in cui la funzione di regolazione e vigilanza sia affidata a una pluralità di strutture, come nel caso di ANAC e AGID, che ha fatto venir meno il raccordo tra la trasparenza settoriale (mirata su contratti e vantaggi economici) e la più ampia politica di cambiamento tecnologico per la promozione degli *open data*. Questa strategia che riduce la complessità imponendo alle amministrazioni pubbliche obblighi e sanzioni nel breve termine appare essere meno adatta a governare il processo di cambiamento. L'assetto utilizzato negli Stati Uniti, guidato dal centro del governo (OMB e Dipartimento del Tesoro nel caso specifico della trasparenza proattiva) e articolato attorno a una pluralità di comitati e organi di indirizzo e controllo, assicura una maggiore differenziazione e flessibilità nelle decisioni di *policy*. Un assetto di *governance* così configurato appare anche più funzionale ad alimentare il dialogo con la società civile attraverso frequenti momenti di consultazione strutturata che stimolano una domanda qualificata di cambiamento.

La definizione dei contenuti e dei tempi della riforma dal lato della domanda o dell'offerta costituisce l'oggetto dell'ultima lezione estrapolata dai casi. Nel caso degli Stati Uniti, i momenti di raccolta della domanda di cambiamento sono stati articolati attorno a una *timeline* scandita da tappe intermedie che è servita ad avviare un processo graduale di trasformazione

delle amministrazioni riferito a obiettivi di processo e di risultato fissati sulla base degli esiti della consultazione con le parti interessate, interne ed esterne al governo federale. Ciò ha assicurato la coesione tra regolazione e controllo all'interno di un processo ciclico di apprendimento che non ha avuto luogo in Italia, dove la definizione dei contenuti della riforma è avvenuta dal solo lato dell'offerta conformato dalla competizione politica. In quest'ultimo caso obiettivi del cambiamento apparentemente ambiziosi, individuati senza coinvolgere né gli utenti né le amministrazioni pubbliche interessate nella progettazione della politica della trasparenza, sono stati funzionali a comunicare le riforme all'opinione pubblica attraverso media disattenti rispetto all'effettiva realizzabilità della politica promossa dal governo.

## Il *performance management* in quattro amministrazioni locali italiane

### 4.1

#### Premessa

La misurazione e la valutazione delle attività delle pubbliche amministrazioni (*performance management*) ha rappresentato uno dei capisaldi del *New Public Management*. A partire dagli anni Ottanta nei paesi occidentali nel settore pubblico si è fatto ricorso a indicatori e target per misurare il raggiungimento degli obiettivi strategici e operativi. Nelle pubbliche amministrazioni si è progressivamente diffusa una strumentazione manageriale sia per la definizione degli obiettivi sia per il monitoraggio e la valutazione dei risultati conseguiti a livello organizzativo e/o individuale (Bouckaert, Halligan, 2007).

Questa strumentazione ha iniziato a essere spontaneamente ma sporadicamente utilizzata anche in Italia nel corso degli anni Ottanta grazie alle isolate esperienze di alcune amministrazioni locali di media dimensione, collocate essenzialmente nel Centro e nel Nord. La localizzazione di queste innovazioni, almeno nelle sue fasi iniziali, può essere spiegata con le ipotesi formulate dalla teoria neo-istituzionalista secondo cui la capacità di adottare strumenti innovativi come il *performance management* è influenzata dalla collocazione territoriale di un ente oltre che dalla sua dimensione (Kuhlmann, 2010a). Le ragioni della salienza delle variabili dimensionali e territoriali sono però molteplici. Nel caso specifico dell'Italia, larga parte delle amministrazioni locali è ancora affetta in tutto il suo territorio da nanismo dimensionale e ciò priva gli sforzi di modernizzazione amministrativa delle risorse umane e strumentali necessarie per sostenere il cambiamento<sup>1</sup>. Inoltre, il capitale sociale, che secondo Putnam (1993) incide positivamente sull'efficienza amministrativa in quanto determina l'impegno civico e l'azione coordinata degli individui, tende a essere maggiormente

1. Nel 2010 circa 5.700 su 8.092 comuni italiani avevano meno di 5.000 abitanti, mentre solo 104 avevano una popolazione superiore a 60.000 abitanti.

presente nelle regioni settentrionali e centrali. Al contrario, nelle regioni meridionali ogni iniziativa di cambiamento viene fiaccata dall'individualismo manifestato dalle pratiche consolidate di distribuzione selettiva delle risorse pubbliche.

A partire dai primi anni Novanta le amministrazioni locali sono state attraversate da un'ondata di rinnovamento politico-istituzionale che ha offerto uno sbocco alla protesta nei confronti della scarsa efficacia delle politiche pubbliche e dell'inefficienza dei servizi pubblici prodotta dal sistema dei partiti storici. In primo luogo, è stata introdotta l'elezione diretta dei sindaci che ha aperto la strada all'ascesa di nuove élite politiche estranee al circuito tradizionale dei partiti storici. In secondo luogo, la stabilità dei nuovi sindaci demo-eletti è stata rafforzata dall'introduzione del principio in base al quale il voto di sfiducia delle assemblee nei confronti della giunta avrebbe determinato immediatamente il ritorno alle urne. In terzo luogo, ai sindaci è stato attribuito l'inedito potere di nominare autonomamente gli altri componenti delle giunte locali, nonché di distribuire gli incarichi dei dirigenti degli uffici affidandoli in parte anche a persone esterne al ruolo della dirigenza pubblica. Con riferimento esclusivamente agli enti di maggiori dimensioni, ai sindaci è stata riconosciuta dalla legge 127/1997 anche la facoltà di nominare la figura di vertice del direttore generale cui compete il coordinamento degli uffici. Questa nuova figura, che può essere reclutata anche all'esterno della dirigenza pubblica, è stata affiancata a quella storica del segretario generale, divenuta anch'essa di nomina fiduciaria da parte del sindaco.

I segretari generali, che appartengono a un apposito ruolo del ministero dell'Interno sorto nel periodo fascista per assicurare la rispondenza dell'agire delle amministrazioni locali alle leggi statali, sono apparsi a tratti come una figura anacronistica a fronte dell'affermazione del principio autonomistico (legge 8 giugno 1990, n. 142). Questo principio è stato in seguito esteso e rafforzato dalla legge 59/1997 e dalla riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, le quali hanno contribuito a portare il livello di autonomia fiscale degli enti locali dal 6% al 52% circa nel periodo 1985-2006 (Torchia, 2009). Tuttavia, i segretari generali non sono stati soppressi con l'intento di mantenere un baluardo della legittimità delle decisioni assunte dagli enti locali in un contesto in cui erano già stati eliminati i tradizionali controlli preventivi della Corte dei conti.

La maggiore autonomia degli enti territoriali, abbinata al rinnovamento politico-istituzionale, avrebbe dovuto favorire la diffusione di un modello di gestione in cui i sindaci demo-eletti diventavano responsabili dei

risultati delle amministrazioni locali. La rendicontazione nei confronti degli elettori, basata sulle rilevazioni del sistema di *performance management*, avrebbe dovuto giocare un ruolo rilevante secondo le idee guida che hanno ispirato i cicli di riforma amministrativa che si sono susseguiti dai primi anni Novanta (cfr. PAR. 4.2). Il *performance management* nei fatti ha invece continuato a trovare scarsa applicazione in larga parte delle amministrazioni locali dove è prevalsa l'inerzia organizzativa sostenuta, come rilevato in precedenza, dal nanismo dimensionale e dalla distribuzione disomogenea del capitale sociale sul territorio. A questi fattori si è aggiunta l'instabilità del sistema dei partiti che è rimasta elevata in molte realtà locali in cui l'elezione diretta dei sindaci non si è tradotta in un effettivo aumento della governabilità. Ciò ha privato i sistemi di *performance management* di una guida politica robusta e stabile nel tempo.

Alcuni studi hanno evidenziato che, nell'ambito di una situazione complessiva di deficit di attuazione degli strumenti manageriali, in alcune amministrazioni il processo di cambiamento ha comunque prodotto esiti che contraddicono le aspettative dell'approccio neo-istituzionalista (Ongaro, Valotti, 2008). Secondo queste indagini, la disomogeneità dei risultati raggiunti non dipende solo da fattori istituzionali ma anche da variabili relative al processo di introduzione e attuazione dei nuovi strumenti gestionali modellato dalle scelte degli attori. In particolare, anche nei contesti locali strutturalmente inadatti all'innovazione è possibile realizzare il cambiamento se i promotori delle riforme sono capaci di disegnare sistemi di *performance management* che soddisfino gli specifici bisogni di valutazione percepiti dagli altri attori rilevanti in quella specifica arena decisionale.

L'obiettivo di questo capitolo è quello di contribuire alla spiegazione di questi risultati attraverso uno studio sull'attuazione del *performance management* a livello locale che ha adottato, come rilevato nell'introduzione, un disegno di ricerca misto quali-quantitativo. L'analisi quantitativa ha fornito la base empirica su cui è stata impostata la strategia di selezione di quattro casi in cui i fattori esplicativi di carattere istituzionale si abbinano in modo non univoco agli esiti del processo (Seawright, Gerring, 2008). Ciò consente di fare ricorso all'analisi qualitativa, concentrata su questi quattro casi, per esplorare i fattori esplicativi processuali che quella quantitativa non può rilevare.

L'analisi quantitativa è stata condotta nel 2010 per mezzo di un questionario strutturato che è stato somministrato attraverso una piattaforma web a un campione di segretari generali statisticamente non rappresenta-

tivo<sup>2</sup>. I segretari generali sono stati scelti come interlocutori privilegiati in quanto essi hanno continuato a svolgere una funzione di cerniera tra i vertici politici e le strutture burocratiche negli enti locali. Ciò li pone nella posizione ideale per valutare lo stato di attuazione di uno strumento come il *performance management* che è stato introdotto per impostare su nuove basi il rapporto tra politica e amministrazione.

L'analisi quantitativa è stata condotta anche al fine di evidenziare le scelte di *design* compiute dalle amministrazioni locali nell'adottare al proprio interno il *performance management* prendendo come riferimento le possibili opzioni che sono delineate nel prossimo paragrafo. Nel terzo paragrafo viene illustrata in dettaglio la strategia di selezione dei quattro casi che sono stati oggetto dell'analisi qualitativa in profondità. I risultati di questa analisi sono riportati e discussi, rispettivamente, nei paragrafi quarto e quinto. L'ultimo paragrafo presenta le lezioni che possono essere estrapolate dalla nostra analisi.

#### 4.2

### Il *design* del *performance management*

Nel questionario che abbiamo predisposto per realizzare l'analisi quantitativa è stato chiesto ai segretari generali se i sistemi di *performance management* impiantati nelle amministrazioni locali avessero effettivamente portato a fissare obiettivi e se questi ultimi fossero associati a indicatori e a stanziamenti di bilancio. Si tratta di aspetti di *design* definiti dal D.Lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 che ha rappresentato, dopo l'introduzione dell'obbli-

2. Si tratta di 217 segretari generali che partecipavano ai corsi annuali di aggiornamento professionale Se.F.A. e Spe.S tenuti dall'allora Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA). La rilevazione ha avuto inizio nel settembre 2010 e si è chiusa a dicembre 2010 con un tasso di risposta pari al 78% (169 segretari generali). Anche se non statisticamente rappresentativo, il campione presenta una notevole varietà di amministrazioni locali di diversa dimensione e collocazione territoriale. Ad esempio, il 17% dei rispondenti proveniva da amministrazioni locali del Centro, 42% dal Nord Italia e 41% dal Sud, rispetto a un universo di 8.092 comuni di cui il 12% è localizzato nel Centro, il 56% nel Nord e il 32% nel Sud. Vale la pena anche evidenziare che non c'è alcun collegamento tra l'oggetto della ricerca e la propensione dei segretari generali a partecipare all'indagine, in quanto i corsi della SSPA non erano focalizzati sul *performance management*. Non è però escluso che i dati riportati nel prossimo paragrafo possano scostarsi per eccesso dalla realtà in quanto sono stati raccolti attraverso dichiarazioni di soggetti coinvolti nell'attuazione del *performance management* (Podsakoff, Organ, 1986).

go per tutte le amministrazioni locali di dotarsi di sistemi di controllo di gestione previsto dalla legge 142/1990, la prima riforma spinta dal centro in materia di *performance management*, concepito come un sistema di programmazione e controllo gestionale da raccordare con il ciclo di bilancio.

Questa concezione è stata fatta propria anche dalla successiva riforma promossa dal D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286 in cui l'ambito del sistema di programmazione e controllo è stato ampliato e articolato al suo interno per includere funzioni come la valutazione della *performance* individuale dei dirigenti e l'*audit* interno. Le riforme del 1995 e del 1999 hanno concepito il *performance management* come strumento manageriale a uso esclusivamente interno tanto che il D.Lgs. 286/1999 prevedeva espressamente che la reportistica gestionale avesse un carattere strettamente confidenziale. Secondo questa concezione, il *performance management* è uno strumento di direzione delle amministrazioni di cui si servono i vertici politici e burocratici per rilevare gli scostamenti delle attività gestionali rispetto agli obiettivi prefissati e per definire le necessarie misure correttive. Inoltre, esso è funzionale a strutturare il rapporto di delega tra politica e amministrazione secondo i principi del *management* per obiettivi.

Il *performance management* è però uno strumento flessibile il cui contenuto può essere ampliato in modo da perseguire una molteplicità di finalità (Behn, 2003). Nel caso italiano questo contenuto è stato ampliato dal D.Lgs. 150/2009 che ha introdotto due scopi ulteriori. Il primo è quello di assicurare un controllo diretto da parte dei cittadini attraverso l'introduzione del principio dell'accessibilità totale per cui i dati sulla *performance* hanno cessato di essere confidenziali diventando oggetto di misure di trasparenza proattiva (cfr. CAP. 3). Queste misure avrebbero dovuto quindi spingere le amministrazioni a produrre i dati necessari ad attivare una forma di *accountability* "dal basso" in base alla quale i cittadini monitorano l'andamento della gestione e si attivano per ripristinare adeguati livelli di efficienza ed efficacia dei servizi.

Il secondo scopo riguarda la gestione del personale in termini di collegamento tra la valutazione della *performance* individuale e la attribuzione a dirigenti e dipendenti della parte incentivante della retribuzione. Si tratta di una declinazione del *performance management* molto controversa la cui effettiva realizzabilità è resa problematica dalla difficoltà di assegnare un peso specifico a ciascuna delle molteplici dimensioni in cui si articola la *performance* nelle pubbliche amministrazioni (Pearce, Stevenson, Perry, 1985). Da qui la resistenza dei dipendenti e dei dirigenti pubblici, i quali mal sopportano che una quota della propria retribuzione sia stabilita sul-

TABELLA 4.1

Distribuzione territoriale della valutazione della *performance* articolata nelle sue principali fasi (dati in percentuale, n. rispondenti=169)

Fasi	Nord	Centro	Sud	Media
Definizione degli obiettivi	73,2	71,4	47,9	62,8
Definizione di indicatori quantitativi	61,2	72,4	57,6	58,8
Connessione tra obiettivi e risorse finanziarie	70,4	62,9	55,4	60,7
Valutazione della <i>performance</i>	61,2	60,7	43,1	54,3
Consultazione della reportistica da parte dei vertici politici	62	53,6	30,8	48,2
Adozione di azioni correttive	42,3	50	21,5	35,4

la base di una misurazione che ritengono essere viziata da un'eccessiva discrezionalità. Questa resistenza è stata acuita dall'introduzione di sistemi rigidi come quello disegnato dal D.Lgs. 150/2009, il quale prevedeva un sistema di fasce prefissato dalla legge per cui solo il 25% dei dirigenti e dei dipendenti di ciascuna amministrazione avrebbe potuto percepire l'intero importo del premio previsto.

I risultati della nostra rilevazione quantitativa evidenziano il deficit di attuazione tanto della concezione del *performance management* prevista dal D.Lgs. 286/1999, come strumento esclusivamente direzionale a uso interno dell'amministrazione, quanto di quella più ampia e articolata propugnata dal D.Lgs. 150/2009. Nello specifico, i dati riportati nella TAB. 4.1 mostrano che in molte amministrazioni locali non si provvedeva, al momento dello svolgimento dell'indagine, a definire gli obiettivi, a munirli di indicatori quantitativi e a collegarli alle risorse finanziarie al fine di valutare la *performance*.

I dati rivelano un deficit di attuazione ancora più pronunciato se si considera l'effettivo utilizzo delle informazioni gestionali (Kroll, 2015). Secondo la letteratura, quest'ultimo è l'aspetto più saliente per valutare l'impatto del *performance management* sulla effettiva gestione delle pubbliche amministrazioni (Van Dooren, Van de Walle, 2008). Questo indicatore, infatti, consente di discriminare i casi in cui il sistema si limita a produrre dati come un adeguamento meramente formale alle pressioni esogene, più o meno so-

TABELLA 4.2

Distribuzione territoriale della frequenza di acquisizione della reportistica (dati in percentuale, n. rispondenti=169)

Frequenza	Nord	Centro	Sud
Almeno quadrimestrale	12,7	21,4	12,3
Almeno Annuale	22,5	14,3	13,9
Irregolare	26,8	17,9	4,6
Nessuna acquisizione	38	46,4	69,2

stenute da norme vincolanti, da quelli in cui le informazioni gestionali sono effettivamente utilizzate per prendere decisioni (Moynihan, Pandey, 2010).

Come riportato nella TAB. 4.1, l'utilizzo delle informazioni è stato misurato con riferimento alla consultazione della reportistica da parte dei vertici politici e all'adozione di eventuali azioni correttive in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi fissati nella fase di programmazione. I dati rivelano che solo una minoranza di amministrazioni locali utilizzava le informazioni gestionali per approntare adeguate contromisure. Come evidenziato nella TAB. 4.2, questa situazione era il frutto di una inadeguata frequenza della attività di monitoraggio: solo in una ristretta minoranza dei casi la reportistica veniva acquisita su una base quadrimestrale che è quella minimale per far sì che le informazioni gestionali siano funzionali a orientare in corso d'opera le decisioni dei vertici politici e amministrativi.

A esibire uno scarso interesse per le informazioni gestionali erano anche i media locali che pure avrebbero dovuto giocare un ruolo rilevante nel modello di *accountability* disegnato dal D.Lgs. 150/2009. Secondo i segretari generali, nel 45% dei casi la stampa e le televisioni locali non erano affatto interessate alle informazioni gestionali, mentre nel 27% dei casi l'attenzione si focalizzava esclusivamente sui malfunzionamenti dell'amministrazione e sui privilegi dei dipendenti pubblici. La bassa intensità della domanda di informazioni gestionali da parte dei media e la loro attenzione selettiva per i malfunzionamenti avevano privato le amministrazioni dell'incentivo a rilasciare dati relativi all'efficacia, all'efficienza e alla qualità dei servizi. Solo il 23% delle amministrazioni, infatti, pubblicava dati relativi ai servizi a fronte di un incremento dal 45% al 63% nella pubblicazione dei dati sull'organizzazione e sul personale previsti dagli obblighi di legge (articolazione degli uffici, tassi di assenza, retribuzione ecc.).

Un'altra dimensione del *performance management* che ha trovato scarsa attuazione è quella relativa al collegamento tra valutazione e retribuzione incentivante. Il D.Lgs. 150/2009 aveva, come rilevato, introdotto un inedito sistema articolato per fasce in cui solo il 25% cento dei dipendenti avrebbe potuto conseguire una valutazione completamente positiva da cui scaturiva l'attribuzione dell'intero premio retributivo. Confermando l'esito di altre ricerche (Cristofoli *et al.*, 2011), la nostra rilevazione quantitativa ha attestato che la maggioranza delle amministrazioni locali, circa il 55%, nei fatti non ha adottato questo sistema di retribuzione.

Le riforme spinte dal centro hanno anche promosso la diffusione di nuovi assetti di *governance* con l'istituzione in ciascun ente locale dei Nuclei di Valutazione. Si tratta di unità di missione, introdotte dalla legge 142/1990, che avrebbero dovuto assicurare l'adozione e il corretto utilizzo dei nuovi strumenti manageriali offrendo un supporto metodologico nella definizione degli obiettivi e degli indicatori nonché nella rilevazione dei risultati. I Nuclei di Valutazione sono poi stati trasformati in Organismi indipendenti della valutazione (OIV) dal D.Lgs. 150/2009 che li ha raccordati a un neo-costituito organismo centrale, la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT). A questo organismo è stato attribuito il compito di fornire agli OIV indirizzi metodologici nonché quello di supervisionare i processi di nomina dei loro componenti. L'obiettivo era quello di promuovere il reclutamento di componenti degli OIV anche esterni alle amministrazioni nell'ambito di procedure di selezione competitive. La nostra rilevazione quantitativa mostra che questo assetto di *governance* è stato attuato solo parzialmente: circa il 90% delle enti locali aveva istituito un OIV e nell'80% dei casi questi organismi avevano componenti esterni alla burocrazia; solo nel 25% dei casi il reclutamento era avvenuto sulla base di procedure competitive a evidenza pubblica.

La seconda dimensione degli assetti di *governance* che è stata promossa dal centro riguarda il *networking* tra amministrazioni locali. La messa in rete delle amministrazioni, infatti, è una dimensione cruciale dei sistemi di *performance management* locale in quanto consente di supplire al problema dimensionale associato alla frammentazione territoriale (Kuhlmann, 2010b). Attraverso varie forme di gestione associata dei servizi le amministrazioni possono condividere non solo le risorse ma anche scambiare buone pratiche e apprendere le une dalle altre. Il *networking* tra amministrazioni pone anche le premesse per la produzione di ulteriori informazioni gestionali attraverso esercizi comparativi (*benchmarking*). Come accaduto

negli altri paesi europei, anche in Italia il *networking* tra le amministrazioni locali è stato promosso a livello nazionale dall'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI). Sulla base di una intesa con la CIVIT, l'ANCI ha costituito un Comitato nazionale che avrebbe dovuto supportare l'attuazione del *performance management*. Questa missione è stata però assolta in modo insufficiente in quanto questo Comitato ha svolto un esercizio di *benchmarking* che ha coinvolto una ristretta minoranza delle amministrazioni locali, come evidenziato dai risultati della nostra rilevazione secondo cui solo il 26% ha partecipato a progetti promossi dalle articolazioni territoriali dell'ANCI. La scarsa incidenza del *networking* ha lasciato le amministrazioni locali in una condizione di diffuso deficit di capacità di realizzazione del sistema di *performance management*. A questa condizione si è posto rimedio nel 50% dei casi attivando specifici corsi di formazione professionale e nel 40% dei casi avvalendosi dell'apporto di consulenti esterni.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto del *design* del *performance management*, occorre evidenziare che nella letteratura il ricorso ai consulenti esterni non è univocamente concepito come benefico per l'effettivo utilizzo delle informazioni. Nel caso in cui l'apporto venga da una pluralità di tecnici esterni che agiscono in modo non coordinato tra loro è infatti probabile l'innescò di una "logica dell'*escalation*" per cui i diversi consulenti promuovono l'attuazione di modalità del *performance management* incoerenti tra loro (Pollitt *et al.*, 2010). Ne consegue la progressiva frammentazione di un sistema, a volte anche molto sofisticato, ma nel complesso incapace a offrire un ritorno informativo complessivo utilizzabile dai vertici politici e amministrativi per guidare le strategie organizzative dell'ente territoriale.

#### 4.3

#### La selezione dei casi

I risultati dell'indagine quantitativa hanno evidenziato il deficit di attuazione delle idee guida e degli assetti di *governance* promossi dai cicli successivi di riforma che sono stati spinti dal centro a partire dai primi anni Novanta. In linea con l'ipotesi relativa agli effetti benefici della dotazione di capitale sociale, i risultati dell'indagine quantitativa confermano che i casi di successo tendono a concentrarsi nelle regioni del Nord e del Centro. Non mancano però i casi che sovvertono questa aspettativa: alcuni enti locali del Sud fanno registrare un buon livello di attuazione del *performance*

*management* al contrario di alcune amministrazioni locali del Nord e del Centro in cui si registra un basso livello di attuazione.

La selezione del campione è stata effettuata distinguendo gli enti locali in due classi: da un lato, le amministrazioni del Nord e del Centro che sono in grado di attuare meglio le riforme per gli alti livelli di capitale sociale; dall'altro lato, le amministrazioni del Sud in cui l'attuazione delle riforme è ostacolata dai bassi livelli di capitale sociale. Successivamente, sulla base dei risultati dell'indagine quantitativa, da ciascuna classe territoriale sono stati prelevati due casi caratterizzati da valori diversi della variabile dipendente costituita dall'effettivo utilizzo delle informazioni gestionali. Lo scopo è stato quello di conseguire la massima varianza nell'associazione tra variabile dipendente e variabile indipendente (Gerring, Cojocar, 2016).

Questa strategia ha portato all'identificazione di quattro casi: il primo, quello di Cardano al Campo (Regione Lombardia), caratterizzato dalla collocazione nel Nord e da un effettivo utilizzo delle informazioni gestionali; il secondo, quello di Pistoia (Regione Toscana), caratterizzato dalla collocazione nel Centro e dal mancato utilizzo delle informazioni gestionali; il terzo, quello di Caltagirone (Regione Sicilia), caratterizzato dalla collocazione nel Sud e dall'effettivo utilizzo delle informazioni gestionali; in quarto, quello di Lavello (Regione Basilicata), caratterizzato dalla collocazione nel Sud e dal mancato utilizzo delle informazioni gestionali.

L'analisi in profondità di questi quattro casi è stata funzionale a identificare i fattori intervenienti nel processo che ha portato all'introduzione e all'attuazione del *performance management*. Il percorso degli eventi da cui desumere l'intensità e la direzione dei meccanismi che hanno caratterizzato questi processi di cambiamento in ciascuna delle quattro realtà locali è stato ricavato attraverso la compilazione di un ulteriore questionario, in questo caso semi-strutturato, da parte dei segretari generali dei quattro enti locali.

Seguendo la traccia di questo secondo questionario i segretari generali hanno prodotto dei rapporti relativi ai rispettivi enti di appartenenza articolati attorno a quattro temi (il *timing* e il contesto dell'introduzione del *performance management*, il ruolo dei vertici politici e amministrativi, gli assetti di *governance* in termini di risorse e strumenti impiegati, le modalità di utilizzo delle informazioni gestionali). Successivamente, la validità dei dati contenuti nei quattro rapporti è stata corroborata da una serie di incontri faccia a faccia con i segretari generali e di visite nei loro enti di appartenenza con interviste dirette ai vertici politici e amministrativi. Inoltre, è stato assicurato il riscontro sistematico delle evidenze

citare nei documenti, considerando che il questionario semi-strutturato suggeriva anche le fonti cui si sarebbe dovuto attingere per supportare le asserzioni sul piano empirico.

#### 4.4 Analisi empirica

##### IL COMUNE DI CARDANO AL CAMPO (VA)

Il processo di introduzione del *performance management* ha avuto inizio nel 2002 in occasione di elezioni locali segnate da una profonda trasformazione della classe politica locale. Le precedenti giunte erano infatti espressione del tradizionale sistema dei partiti poco attento a conquistare il consenso dell'elettorato puntando sull'efficienza gestionale e il miglioramento del livello dei servizi pubblici. Al contrario, la nuova classe politica ha mostrato immediatamente maggiore attenzione alle prestazioni fornite dal proprio ente, valorizzando le informazioni fornite dal *performance management*. In particolare, a differenza dei vecchi politici di professione, il nuovo sindaco eletto nel 2002 aveva speso gran parte della propria carriera nel settore privato e ciò lo rendeva capace di prendere in considerazione e utilizzare le informazioni gestionali.

Il rinnovamento della classe politica ha rappresentato il fattore di contesto che ha consentito di attivare in combinazione i meccanismi della certificazione e dell'attribuzione di opportunità, in quanto il nuovo sindaco ha attribuito l'incarico a un nuovo segretario generale che già aveva acquisito capacità specifiche nel *performance management* presso amministrazioni locali del Nord e che era personalmente interessato a utilizzare questo strumento gestionale in altre realtà. In questo modo il vertice amministrativo ha potuto svolgere un compito, certificato dal vertice politico, in linea con le proprie aspirazioni professionali. Questa relazione fiduciaria tra il vertice politico e quello amministrativo si è riverberata sugli assetti di *governance* conferendo loro un carattere fortemente centralizzato.

Primo, al segretario generale è stata attribuita anche la funzione di direttore generale garantendo l'unità di direzione dell'ente locale. Secondo, al segretario generale è stato consentito di costituire nell'ambito del suo ufficio un gruppo di lavoro dedicato a introdurre la valutazione della *performance* nonché a realizzare altri interventi di modernizza-

zione amministrativa con l'effetto di aumentare il coordinamento complessivo delle riforme che incidevano sulla gestione dell'ente. Terzo, su iniziativa del segretario generale, è stata stabilita nel 2003 una collaborazione con la vicina Università di Castellanza al fine di acquisire supporto metodologico nell'utilizzo degli strumenti manageriali. Quarto, il segretario generale ha intrecciato una fitta trama di relazioni con i segretari generali dei comuni limitrofi finendo per imbastire una rete di contatto funzionale a realizzare uno scambio di esperienze nonché a mettere in comune le risorse per acquisire servizi e tecnologie necessarie ad avviare il sistema di *performance management*. Questo accordo tra enti è stata la base anche per la costituzione di un Nucleo di valutazione in forma associata composto da esperti qualificati che il solo Comune di Cardano al Campo, date le dimensioni ridotte (14.000 abitanti circa), non avrebbe potuto permettersi per problemi di economia di scala.

In termini di idee guida, il *performance management* è stato concepito come uno strumento a supporto della direzione dell'ente da parte del vertice politico e amministrativo. Le informazioni prodotte dal sistema si sono rivelate utili a impostare le attività dell'ente determinando la concatenazione del *feedback* con la certificazione e l'attribuzione di opportunità da cui è scaturita la progressiva intensificazione dell'utilizzo della reportistica. Questa spirale di effettiva attuazione è stata rafforzata dalla continuità della leadership politica garantita dalla vittoria della stessa maggioranza nelle elezioni locali del 2007.

Dopo questa tornata elettorale i vertici dell'amministrazione sono stati riluttanti ad adottare alcune delle idee guida proposte dal D.Lgs. 150/2009 quali il collegamento della retribuzione incentivante alla valutazione della *performance* individuale e l'accessibilità delle informazioni gestionali da parte dei cittadini assicurata dalla trasparenza proattiva. L'ostilità nutrita dalla burocrazia per queste idee guida ne ha sconsigliato l'adozione mantenendo così ferma la concezione del *performance management* quale strumento con cui guidare le amministrazioni. Questa scelta di *design* ha inibito l'attivazione del meccanismo dell'attribuzione di minaccia da parte della burocrazia che ha invece percepito l'utilità delle informazioni gestionali come supporto alle proprie decisioni.

L'utilizzo delle informazioni è stato progressivamente intensificato anche dalla scelta di sviluppare ulteriormente la gestione associata della valutazione introducendo forme di *benchmarking* che hanno messo cia-

scun Comune nella condizione di confrontare il proprio andamento gestionale con quello delle amministrazioni limitrofe.

La stabilità nel tempo degli indicatori, abbinata all'inclusione di dati comparativi, ha reso le informazioni gestionali comprensibili per il ceto politico e per i dirigenti pubblici, sostenendo la sinergia tra certificazione, attribuzione di opportunità e *feedback*. Per questa via si è garantito nel tempo il flusso di investimenti necessari al mantenimento e al graduale sviluppo della strumentazione del *performance management*.

#### IL COMUNE DI PISTOIA

L'architettura del sistema di *performance management* di questo ente locale ha iniziato a delinearsi sull'onda degli interventi di modernizzazione amministrativa che all'inizio degli anni Novanta avevano conferito maggiore autonomia alle amministrazioni territoriali. In particolare, il sistema è stato inizialmente finalizzato al controllo dell'efficienza dell'utilizzo delle risorse in coerenza con le riforme che prevedevano uno stretto raccordo tra ciclo del bilancio e gestione della *performance*. Queste riforme sono valse a declinare il *performance management* come controllo dei costi in un contesto come quello di Pistoia in cui il sistema del controllo contabile e finanziario aveva raggiunto un elevato livello di maturità già nel corso degli anni Ottanta, facendo di questa amministrazione un caso di eccellenza nello scenario nazionale. Lo *spillover*, attivato da un fattore di contesto quale il successo della riforma del bilancio, ha quindi fornito un forte impulso al *performance management*. In coerenza con questa idea guida, lo sviluppo della strumentazione manageriale è stata affidata agli uffici della ragioneria cui il vertice politico ha assicurato una piena legittimazione avendo ben presente l'utilità delle informazioni che già riceveva dal sistema di contabilità.

Nel periodo 2000-05 il sistema ha seguito la tipica "logica dell'*escalation*" che ha portato nel tempo ad aumentare l'ampiezza e la profondità delle informazioni fornite dal sistema della *performance* sotto la spinta di due fattori: da un lato, la domanda di informazioni accresciuta dalla percezione di ulteriori bisogni informativi da parte dei vertici dell'amministrazione; dall'altro lato, l'offerta di servizi ampliata dalla pressione delle società di consulenza. Inoltre, questa logica è stata sostenuta nel corso del tempo dall'attivazione del *feedback* generato da due fattori di contesto: la stabilità della guida politica, che è rimasta ininterrottamente nelle mani di una coalizione di partiti di centro-sinistra; la dimensione medio-

grande dell'ente (circa 88.000 abitanti), che ha consentito di avere economie di scala nell'operare investimenti sul sistema. Inoltre, il *feedback* è stato sostenuto da una soluzione di *governance* quale la partecipazione alla rete promossa a livello regionale dall'ANCI per realizzare esercizi di *benchmarking* e supportare la circolazione di tecniche avanzate.

Nonostante sussistessero questi elementi particolarmente favorevoli, l'utilizzo delle informazioni gestionali è progressivamente venuto meno a causa della concatenazione dei meccanismi di attribuzione di minaccia e di de-certificazione.

Con riferimento a quest'ultimo meccanismo, il vertice politico ha progressivamente perso interesse rispetto alla reportistica che è diventata nel tempo troppo complessa per essere compresa e utilizzata. La scarsa leggibilità delle informazioni gestionali è stato il frutto di assetti di *governance* caratterizzati dalla frammentazione della responsabilità della strumentazione attribuita a una molteplicità di attori in conflitto tra di loro (direttore generale, segretario generale, ufficio della ragioneria, Nucleo di valutazione). Ciò ha portato ad accumulare sul sistema una molteplicità di missioni non coerenti tra loro, aumentando notevolmente il novero e la complessità tecnica degli indicatori. Una delle missioni attribuite al sistema è stata quella di assicurare la trasparenza delle informazioni gestionali che è però diventata un *boomerang* per la classe politica sul piano del consenso e della fiducia dei cittadini. Contro le aspettative dei vertici politici, la stampa locale ha mostrato scarsa attenzione ai risultati prevalentemente positivi evidenziati dagli indicatori, concentrando invece l'attenzione su quelli negativi. Questo esito negativo inatteso ha ulteriormente accresciuto lo scetticismo verso il *performance management* del livello politico che ha optato per ridurre gli investimenti sul sistema.

Per quanto riguarda l'attribuzione di minaccia, questo meccanismo è stato attivato dalla scelta di adottare l'idea guida promossa dal D.Lgs. 150/2009 riguardo la connessione tra retribuzione incentivante e valutazione delle prestazioni individuali. Nella misura in cui le informazioni prodotte sarebbero dovute diventare la base non solo e non tanto per capire come e dove migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi, ma per premiare o sanzionare i dirigenti e i dipendenti, sono aumentate le resistenze e le perplessità dei burocrati. Ciò ha influito sulla scelta degli indicatori e dei target che, specie nel settore pubblico, non può mai essere neutra e contiene un ineliminabile livello di discrezionalità: nei fatti, ogni soluzione si presta a contestazioni a volte stru-

mentali da parte di coloro che hanno in gioco la propria paga e la propria carriera. Questo ha spinto molti dirigenti ad adottare un approccio passivo (Radin, 2006), vale a dire a servirsi delle informazioni gestionali in modo tale che il loro utilizzo non avesse alcun impatto significativo.

IL COMUNE DI CALTAGIRONE (CT)

Il percorso di riforma è stato avviato dal rinnovamento politico determinato dalle elezioni locali del 2000. Il nuovo sindaco ha certificato il *performance management* come strumento da sfruttare per affermare un inedito stile di leadership centrato sull'efficacia e l'efficienza dei servizi. In assenza di esperienze di successo sul territorio cui fare riferimento, il modello adottato è stato quello del D.Lgs. 286/1999 che era entrato in vigore da pochi mesi. In linea con questo modello, l'introduzione del sistema è stata affidata a esperti esterni che sono stati nominati quali componenti del Nucleo di valutazione. Questi esperti hanno articolato un sistema che includeva tra le funzioni del *performance management* anche quella di agganciare la retribuzione incentivante alla valutazione delle prestazioni individuali. Questa scelta di *design* ha però attivato l'attribuzione di minaccia da parte dei dirigenti pubblici che hanno operato affinché il sistema non incidesse sull'attività gestionale.

Le elezioni locali del 2005 hanno portato alla conferma del sindaco mantenendo attiva la certificazione. La stabilità politica ha anche inizialmente attivato il *feedback* negativo perché il sindaco, una volta confermato, ha basato le proprie scelte considerando i modesti effetti della soluzione di *design* adottata nel corso del suo precedente mandato. Dati gli scarsi risultati, è stata infatti adottata una diversa opzione in termini di *governance* spostando il baricentro del sistema della *performance* dal Nucleo di valutazione al segretario generale che ha accentrato le funzioni di presidente del Nucleo e di direttore generale dell'ente. Inoltre, è stato nominato un segretario generale proveniente da un altro Comune che ha fatto del controllo della strumentazione manageriale un aspetto cruciale del proprio stile di leadership.

La scelta di un nuovo segretario generale e la centralizzazione del sistema attorno a questa figura hanno attivato la combinazione di certificazione e attribuzione di opportunità. Questi meccanismi si sono concatenati con lo *spillover* positivo delle politiche di sviluppo e coesione promosse dall'Unione Europea. La necessità di attingere ai fondi strutturali messi a disposizione dal livello europeo aveva costretto il Comune

a dotarsi di strutture per pianificare, programmare e monitorare i propri interventi in questo ambito. Seppur limitatamente a una parte delle proprie attività, un nuovo modo di amministrare era penetrato nell'organizzazione del Comune. Il segretario generale ha dato ampia evidenza al successo di questa strumentazione gestionale sottolineando la continuità tra l'esperienza consolidata delle politiche di sviluppo e coesione e quella nuova del *performance management*. Ciò ha permesso ai dirigenti e al personale di cogliere la fattibilità dell'utilizzo di questo secondo strumento. È stato inoltre adottato un approccio graduale che ha portato a impiantare e sviluppare il nuovo strumento sulla base di un programma caratterizzato da scadenze intermedie diluite nel tempo. La resistenza dei dirigenti e del personale è stata attenuata anche dalla scelta di non collegare le loro retribuzioni agli esiti delle valutazioni e di accompagnarla con significativi investimenti in formazione e digitalizzazione.

Nel complesso, le scelte del segretario generale hanno disattivato l'attribuzione di minaccia attivando la sinergia tra certificazione, attribuzione di opportunità e *spillover* positivo. A questa sinergia si è successivamente concatenato il *feedback* positivo attivato dalla centralizzazione del disegno organizzativo attorno al segretario generale. L'idea guida perseguita da questa figura ha riconosciuto al *performance management* l'unico compito di supportare le scelte strategiche e operative dell'ente. Per questa via sono stati ottenuti miglioramenti progressivi della funzionalità interna, i quali hanno contribuito a convincere dirigenti e dipendenti che l'innovazione introdotta non fosse meramente di facciata, ma stesse producendo informazioni effettivamente utilizzabili e utilizzate con profitto dal vertice politico e amministrativo.

#### IL COMUNE DI LAVELLO (PZ)

L'avvio del sistema di *performance management* ha trovato origine nell'attuazione della riforma introdotta dal D.Lgs. n. 286/1999. L'idea guida adottata dal segretario generale è stata quella di assicurare che il Comune rispettasse le disposizioni di legge. Questo approccio di tipo legalistico ha portato all'introduzione degli strumenti e delle strutture previsti dalle norme in una prospettiva di mero adempimento formale, che è stata riprodotta anche in occasione dell'attuazione della riforma promossa dal D.Lgs. 150/2009 in un contesto politico e istituzionale non favorevole all'innovazione.

In primo luogo, le risorse da investire nel sistema della *performance* in questa amministrazione di ridotte dimensioni (circa 15.000 abitanti) non sono mai state sufficienti anche perché essa non era riuscita fino ad allora a operare in forma associata con altri enti locali limitrofi. In secondo luogo, coalizioni di governo eterogenee e frammentate avevano determinato una condizione di instabilità politica. In terzo luogo, le pratiche consolidate di clientelismo avevano distolto l'attenzione del livello politico dall'adeguatezza dei servizi offerti dalla propria amministrazione come fattore di consenso, facendo così mancare l'interesse per gli strumenti di programmazione e rendicontazione. Infine, le varie riforme amministrative che erano state promosse in precedenza dal governo centrale nel Comune di Lavello non avevano mai trovato effettiva attuazione rendendo agli occhi dei dirigenti e dei dipendenti poco credibile che il D.Lgs. 150/2009 avrebbe avuto sorte diversa.

La combinazione tra il disinteresse del livello politico e l'insuccesso delle riforme amministrative precedenti ha attivato la concatenazione tra la de-certificazione e lo *spillover* negativo. A questi due meccanismi si è concatenato quello dell'attribuzione di minaccia attivato dalla decisione del vertice di collegare valutazione delle prestazioni individuali e retribuzione incentivante. Anche in questo caso, infatti, questa scelta ha esacerbato le resistenze del personale che hanno contribuito a ridurre l'esito del processo di introduzione del *performance management* alla mera costituzione in forma associata di un OIV, peraltro privo delle risorse necessarie per svolgere con efficacia il proprio ruolo. I piani degli obiettivi e le relazioni previsti dal D.Lgs. 150/2009 sono stati quindi redatti e validati al solo fine di ottemperare alle norme senza che le informazioni gestionali fossero concretamente utilizzate da parte dei vertici politici e amministrativi dell'ente.

#### 4.5

### Analisi comparata dei processi

La nostra indagine sul *performance management* negli enti locali italiani, condotta impiegando un disegno di ricerca misto, ha evidenziato la differenziazione degli esiti dei processi di riforma in termini di effettivo utilizzo delle informazioni gestionali. Le evidenze raccolte, riportate sinteticamente nella TAB. 4.3, hanno mostrato che i fattori istituzionali non sono le uniche variabili che incidono sull'attuazione del *performance management*.

Rilevano, infatti, anche gli altri fattori di contesto, come quelli relativi alla politica e al sottosistema di *policy*, nonché la loro interazione con le scelte di *design* assunte dagli attori da cui è scaturita l'attivazione di diverse sequenze di meccanismi.

La diversità delle sequenze di eventi è frutto del fatto che alcuni meccanismi sono stati attivati solo in alcuni casi e non in altri. Inoltre, è stato differenziato anche il *timing* dell'attivazione degli stessi meccanismi, che in alcuni casi hanno influito sulle fasi iniziali delle sequenze e in altri casi hanno invece segnato quelle finali. Da queste differenze è scaturita anche la diversità degli effetti degli stessi meccanismi che sono stati positivi o negativi rispetto agli esiti dei processi di innovazione a seconda della configurazione delle diverse sequenze in cui essi sono apparsi.

Nello specifico, l'analisi in profondità delle sequenze ha evidenziato che il rinnovamento delle élite locali, favorito dalle riforme istituzionali nel contesto della crisi dei partiti storici, è stato il fattore cruciale per l'attivazione della sinergia tra certificazione e attribuzione di opportunità nei casi di successo, vale a dire quelli di Cardano al Campo e Caltagirone. In questi due Comuni l'elezione di nuovi sindaci ha portato alla nomina di nuovi segretari generali che hanno investito sul *performance management* per sostenere il proprio ruolo di impulso e coordinamento nelle realtà locali. Il fattore della stabilità politica ha poi consentito che i positivi esiti intermedi del processo di attuazione innesca una spirale di graduale consolidamento della strumentazione manageriale sostenuta dalla sinergia tra certificazione, attribuzione di opportunità e *feedback* positivo.

La stabilità politica ha caratterizzato anche il caso di Pistoia. In questo Comune, però, è mancato il rinnovamento delle élite politiche e la nomina di un nuovo segretario generale che si servisse del *performance management* per affermare il proprio ruolo nell'ente locale. Ciò ha impedito al meccanismo della certificazione di concatenarsi con l'attribuzione di opportunità. La mancata sinergia tra certificazione e attribuzione di opportunità ha privato il processo di attuazione della guida impresa da una figura capace di modulare il sistema sugli effettivi bisogni informativi degli attori. Nel corso del tempo ciò ha disattivato il *feedback positivo* facendo anche cambiare la direzione della certificazione a seguito degli effetti negativi dispiegati dal *performance management*. Il caso di Pistoia evidenzia che non bastano condizioni favorevoli come dimensione, collocazione territoriale e stabilità politica per determinare il successo delle riforme. Senza un *design* che porti a investire le risorse sulle funzio-

ni di effettivo interesse degli attori, l'attuazione di una riforma in un contesto favorevole può sortire effetti paradossali: la progressiva dilatazione del contenuto della riforma fino a includere aspetti che hanno prodotto effetti negativi per gli attori portando quindi a un sostanziale rigetto.

Il caso di Lavello, invece, evidenzia che l'insuccesso delle riforme non dipende solo dai fattori di contesto sfavorevoli come la collocazione territoriale, la dimensione, l'assenza di rinnovamento delle élite politiche e l'instabilità delle coalizioni. Queste condizioni hanno inibito l'attivazione della sinergia tra certificazione e attribuzione di opportunità lasciando invece attivare quella tra de-certificazione e attribuzione di minaccia. Questa combinazione, però, è stata anche frutto della scelta di *design* di modulare la strumentazione manageriale in linea con le indicazioni delle riforme lanciate dal centro. Non solo nel caso di Lavello, ma anche in quelli di Caltagirone e Pistoia, la scelta di puntare sulla valutazione della *performance* individuale, collegandola alla retribuzione incentivante e alla trasparenza proattiva, ha messo a repentaglio gli interessi degli attori politici e burocratici attivando il meccanismo dell'attribuzione di minaccia e quindi rafforzando le resistenze al cambiamento. Questi risultati evidenziano come il nesso tra le riforme promosse dal centro e il loro grado di attuazione negli enti locali sia più problematico di quanto ipotizzato da altri studi i quali ritengono che il deficit di attuazione nasca da un mero problema di capacità amministrativa (Kuhlmann, 2010a). In base alla nostra indagine sembra invece necessario considerare le scelte operate dagli attori locali e il loro sistema di interessi.

Altro aspetto trascurato in letteratura è quello relativo all'influenza dello *spillover* che viene spesso assimilata all'effetto dispiegato dal contesto istituzionale nel suo complesso. In particolare, viene ipotizzato che nei contesti non favorevoli all'attuazione delle riforme lo *spillover* eserciti univocamente un'influenza negativa. Secondo questa ipotesi, il fallimento delle riforme precedenti fa percepire agli attori i vincoli posti dalle riforme scoraggiandoli dall'investimento su nuovi interventi di cambiamento. In questo modo, il Comune di Lavello sarebbe predestinato al fallimento di ogni riforma. Il caso di Caltagirone, però, ha evidenziato che anche nei contesti sfavorevoli è possibile attivare l'effetto positivo dello *spillover* grazie alla capacità dei promotori dell'innovazione di valorizzare all'interno della propria amministrazione esperienze isolate di successo (è il caso della gestione dei fondi europei) per dare credibilità all'attuazione di un nuovo intervento di cambiamento (l'introduzione del *performance management*).

TABELLA 4.3

Il *performance management* in quattro Comuni italiani

Caso	Fattori di contesto	Fattori di <i>design</i>
Cardano al Campo (2002-10)	<p><i>Fattori istituzionali</i> Collocazione territoriale nel Nord Italia; dimensioni ridotte</p> <p><i>Flusso della politica</i> Rinnovamento politico e successiva stabilità della leadership</p> <p><i>Flusso della policy</i> Riforme del <i>performance management</i> lanciate dal governo centrale (D.Lgs. 286/1999; D.Lgs. 150/2009)</p>	<p><i>Idea guida</i> Uso interno delle informazioni a supporto delle scelte operative e strategiche; nessun collegamento tra valutazione individuale e retribuzione incentivante</p> <p><i>Assetti di governance</i> Centralizzazione del sistema in capo al segretario generale; <i>networking</i> con i Comuni limitrofi; collaborazione con l'università di Castellanza</p>
Pistoia (1995-2010)	<p><i>Fattori istituzionali</i> Collocazione territoriale nel Centro Italia; dimensioni medio-grandi</p> <p><i>Flusso della politica</i> Stabilità della coalizione di centro-sinistra</p> <p><i>Flusso della policy</i> Riforma del bilancio; riforme del <i>performance management</i> lanciate dal governo centrale (D.Lgs. 77/1995; D.Lgs. 286/1999; D.Lgs. 150/2009)</p>	<p><i>Idea guida</i> Espansione del <i>performance management</i> dal controllo dell'efficienza ad altre funzioni, incluse la trasparenza proattiva e la connessione tra valutazione individuale e retribuzione incentivante</p> <p><i>Assetti di governance</i> Frammentazione del sistema; <i>networking</i> con i Comuni limitrofi</p>
Caltagirone (2000-10)	<p><i>Fattori istituzionali</i> Collocazione territoriale nel Sud Italia; dimensioni ridotte</p> <p><i>Flusso della politica</i> Rinnovamento politico e successiva stabilità della leadership</p> <p><i>Flusso della policy</i> Politiche di sviluppo e coesione promosse dalla UE; riforme del <i>performance management</i> lanciate dal governo centrale (D.Lgs. 286/1999; D.Lgs. 150/2009)</p>	<p><i>Idea guida</i> Abbandono della connessione tra valutazione individuale e retribuzione incentivante; focalizzazione sul <i>performance management</i> come strumento direzionale</p> <p><i>Assetti di governance</i> Progressiva centralizzazione del sistema in capo al segretario generale</p>
Lavello (2000-10)	<p><i>Fattori istituzionali</i> Collocazione territoriale nel Sud Italia; dimensioni ridotte</p> <p><i>Flusso della politica</i> Instabilità delle coalizioni; pratiche consolidate di clientelismo</p> <p><i>Flusso della policy</i> Fallimento delle riforme amministrative; riforme del <i>performance management</i> lanciate dal governo centrale (D.Lgs. 286/1999; D.Lgs. 150/2009)</p>	<p><i>Idea guida</i> Approccio legalistico; connessione tra valutazione individuale e retribuzione incentivante</p> <p><i>Assetti di governance</i> OIV in forma associata</p>

#### 4. IL PERFORMANCE MANAGEMENT IN QUATTRO AMMINISTRAZIONI LOCALI

Meccanismi	Eventi	Esiti
Certificazione Attribuzione di opportunità <i>Feedback</i> positivo	Nomina di un nuovo segretario generale nel 2002	Effettivo utilizzo delle informazioni gestionali
<i>Spillover</i> positivo Certificazione <i>Feedback</i> positivo Attribuzione di minaccia De-certificazione	<i>Performance management</i> come dimensione del controllo finanziario e contabile (1995-2000) <i>Escalation</i> delle funzioni (2000-05) Attuazione passiva (2005-10)	Produzione di una ingente mole di indicatori Scarso utilizzo delle informazioni gestionali
Certificazione Attribuzione di minaccia <i>Feedback</i> negativo Attribuzione di opportunità <i>Spillover</i> positivo <i>Feedback</i> positivo	Nomina degli esperti esterni a componenti del Nucleo di valutazione (2000) Nomina di un nuovo segretario generale (2005)	Effettivo utilizzo delle informazioni gestionali
De-certificazione <i>Spillover</i> negativo Attribuzione di minaccia	Redazione del Piano degli obiettivi gestionali (2009)	Scarso utilizzo delle informazioni gestionali

## 4.6

## Le lezioni estrapolate dai casi

L'analisi dei quattro casi di *performance management* offre spunti di interesse non solo per i promotori del cambiamento a livello locale ma anche per coloro che spingono le riforme dal livello centrale. L'analisi empirica ha infatti messo in luce l'influenza dello stimolo impresso "dall'alto" dai cicli di riforma amministrativa quale rilevante fattore di contesto collegato alla politica di *performance management*. La rilevanza delle riforme promosse dal centro è consistita nell'aver gettato il discredito sulle tradizionali modalità di gestione promuovendo al contempo la circolazione di idee relative all'innovativa gestione per obiettivi e risultati. Ciò ha ispirato attori locali come i nuovi sindaci e i loro segretari generali di fiducia che si sono serviti delle nuove idee per offrire una risposta all'insoddisfazione dei cittadini per la scarsa efficacia ed efficienza dei propri servizi. La spinta verticale alla circolazione delle nuove pratiche non si è però tradotta in attuazione degli strumenti manageriali perché le idee guida sono state definite in maniera eccessivamente rigida come nel caso dell'introduzione delle fasce retributive fissate dal centro. Inoltre, l'attuazione è stata rimessa esclusivamente all'introduzione per legge di nuovi assetti di *governance*.

Rispetto a quest'ultimo aspetto dai casi può essere estrapolata una lezione. L'analisi ha infatti evidenziato la scarsa efficacia della strategia di progressiva istituzionalizzazione del *performance management* perseguita dai governi centrali per istituire un sistema nazionale articolato attorno agli OIV, composti prevalentemente da tecnici esterni, quali interfaccia della CIVIT negli enti locali. Questa strategia ha poggiato sull'assunto per cui gli esperti esterni alla burocrazia avrebbero dovuto costituire il perno attorno cui far ruotare l'intervento di cambiamento. Questo assunto rifletteva una profonda sfiducia nei confronti degli attori burocratici in quanto portatori di una cultura giuridico-formale, che li rende poco adatti a veicolare l'introduzione di strumenti mutuati dal settore privato, e legati da una consolidata relazione di appartenenza con una organizzazione che li porta a vanificare progetti che ne mettono in questione l'assetto consolidato degli interessi. La nostra analisi in profondità ha invece sottolineato il protagonismo degli attori burocratici, nello specifico i segretari generali, come fattore di successo delle riforme. Questo risultato contribuisce alla letteratura emergente circa la rilevanza del coinvolgimento degli attori burocratici nella progettazione delle

riforme nei paesi continentali (Bonini Baraldi, 2014). Secondo questa letteratura, spesso le riforme falliscono in questi paesi perché il *design* dell'innovazione non valorizza il ruolo degli attori burocratici come propulsori dell'innovazione.

La seconda lezione che può essere estrapolata riguarda le condizioni necessarie per valorizzare il ruolo degli attori burocratici. La nostra ricerca ha evidenziato la rilevanza della sinergia tra le riforme amministrative e quelle istituzionali. Queste ultime, infatti, hanno fatto emergere una nuova classe politica e attivato legami fiduciari tra i nuovi attori politici e quelli burocratici. Ciò ha posto le premesse per la centralizzazione degli assetti di *governance* attorno ai segretari generali. Inoltre, i risultati della nostra indagine pongono in rilievo il *networking* come assetto di *governance* che accompagna l'attivismo degli attori burocratici favorendo la condivisione delle risorse conoscitive. Ciò implica un radicale ripensamento dell'offerta di servizi di formazione e consulenza alle pubbliche amministrazioni nel contesto degli accordi che maturano tra governi e organismi associativi degli enti locali. In particolare, sembra utile promuovere forme orizzontali di scambio di pratiche che valorizzino il ruolo di dirigenti pubblici la cui identità professionale sia ancorata alla capacità di dialogare con i propri pari per condividere esperienze di modernizzazione.

La terza e la quarta lezione riguardano l'ampliamento del contenuto delle riforme. La nostra analisi ha posto in luce l'evoluzione segnata dal cambio di passo e di direzione delle riforme promosse dal centro che è stato adottato come reazione all'insuccesso dei cicli precedenti. Quanto al passo, esso è diventato incalzante in quanto è stato chiesto agli enti locali di introdurre in tempi sempre più compressi sistemi della *performance* sempre più sofisticati e chiamati a svolgere sempre più funzioni. La nostra ricerca ha invece rilevato che l'approccio selettivo e graduale è stata una delle principali chiavi del successo dei casi di Cardano al Campo e Caltagirone. Nel caso di Caltagirone, in particolare, l'approccio graduale ha consentito di far evolvere la strumentazione manageriale tenendo conto dei limiti di capacità amministrativa posti dal contesto.

Quanto alla direzione della riforma, il livello centrale ha promosso la torsione del *performance management* da strumento a uso interno di cui si servivano le burocrazie per prendere decisioni a strumento a uso esterno dei cittadini e dei politici per esercitare una pressione costante per sospingere il cambiamento amministrativo. Si è trattato di una strategia fallace perché i media, che avrebbero dovuto operare come alleati

dei promotori delle riforme lanciate dal governo centrale, si sono rivelati essere affetti dall'attenzione selettiva per le prestazioni negative già evidenziata da altre ricerche (Pollitt, 2006a). Questa strategia ha sortito il solo effetto di irrigidire ulteriormente le burocrazie accentuando la loro tradizionale resistenza a dare attuazione a interventi che mettono in discussione pratiche consolidate.

## La riduzione degli oneri amministrativi in Francia, Germania, Italia e Spagna

### 5.1

#### Premessa

La letteratura in materia di europeizzazione, intesa come l'impatto del processo di integrazione europea su *policies, politics and polities* degli Stati membri, si è progressivamente ampliata (Börzel, Risse, 2003). Una delle sfide che questa letteratura si trova ad affrontare è quella di capire se e in che misura gli stimoli del livello europeo influenzino effettivamente le politiche adottate dai singoli Stati membri (Radaelli, 2012).

Il *process tracing* è stato finora poco utilizzato per indagare l'europeizzazione delle politiche e le poche applicazioni di questo metodo non hanno fatto riferimento all'istituzionalismo processuale (Moumoutzis, Zartaloudis, 2016). La ricerca presentata in questo capitolo mira a colmare questa lacuna per indagare nel dettaglio due aspetti dell'europeizzazione.

Il primo aspetto concerne il grado di effettività del cambiamento promosso dal livello europeo in quanto gli studi empirici realizzati fino a ora si sono concentrati maggiormente sulla questione dei tempi e delle modalità della trasposizione della legislazione europea nella normativa del livello domestico, lasciando in ombra gli aspetti che riguardano la sua concreta attuazione (Falkner, Treib, 2008). Questo aspetto è invece di estremo rilievo per ragionare sul ruolo giocato dal livello europeo che talvolta agisce come fornitore di idee di *policy* rispetto a problemi che non trovano soluzione nei singoli paesi e talvolta opera da sponda per i governi nazionali al fine di superare gli ostacoli frapposti dai *veto players* interni (Zahariadis, 2008).

Il secondo aspetto riguarda le modalità e gli effetti del ricorso da parte del livello europeo a strumenti di intervento non giuridicamente vincolanti, volti comunque a influenzare concretamente il comportamento

degli Stati membri utilizzando forme di incentivo e di collaborazione per stimolare la convergenza delle politiche, l'apprendimento e l'innovazione (Borrás, Radaelli, 2015). Questo aspetto assume particolare rilievo con riguardo al metodo aperto di coordinamento e più in generale ai nuovi modelli di *governance* non-gerarchici che poggiano sull'adozione di forme di *soft law* e sulla costituzione di reti di relazioni orizzontali che legano direttamente tra loro le amministrazioni degli Stati membri. La questione principale che resta da indagare sotto questo profilo è se e in che misura questi strumenti di intervento più flessibili siano in grado di produrre un cambiamento effettivo a livello nazionale e con quale impatto (Tholoniati, 2010).

La politica oggetto della nostra indagine è quella di riduzione degli oneri amministrativi. Si tratta di una dimensione specifica della politica di *better regulation* (cfr. CAP. 2), già oggetto di studi che hanno evidenziato il ruolo giocato dai meccanismi nella sua attuazione (Coletti, 2013). Questi studi hanno però considerato casi come l'Olanda e la Danimarca in cui questa politica è stata attuata prima che la Commissione europea ne promuovesse la diffusione negli Stati membri. Il nostro interesse è invece focalizzato su quattro casi (Francia, Germania, Italia e Spagna) in cui lo stimolo della Commissione europea ha influenzato le decisioni assunte dagli Stati membri.

Nell'ambito della letteratura sull'europeizzazione, la nostra ricerca si situa nel solco degli studi che adottano un disegno di ricerca *bottom up* in cui viene ricostruito come le pressioni europee "incontrano" quelle che giungono dai contesti domestici nell'ambito dei processi decisionali (Radaelli, Pasquier, 2006). Nel far questo vengono esaminate anche le relazioni tra lo stimolo "verticale" al cambiamento che viene da Bruxelles e quello "orizzontale" che opera mediante reti di scambio di pratiche tra i governi nate spontaneamente oppure promosse da organismi transnazionali come l'OECD e la Banca Mondiale. Questo tipo di interazione tra stimoli verticali e orizzontali, intesi come fattori di contesto collegati alla *policy*, assume un particolare rilievo in politiche come quella della riduzione degli oneri amministrativi in cui la Commissione europea utilizza strumenti di *soft law* per promuovere interventi che sono stati prima pionieristicamente sperimentati da singoli Stati membri.

Nel prossimo paragrafo sono presentate le alternative di *design* della riduzione degli oneri amministrativi. La selezione dei quattro casi è illustrata in dettaglio nel paragrafo successivo. La successiva analisi empirica dei quattro casi è preceduta dalla presentazione dello stimolo verticale

impresso dalla Commissione europea come fattore di contesto collegato alla politica di riduzione degli oneri amministrativi. Il capitolo è chiuso dall'analisi comparata dei quattro casi seguita dalla disamina delle lezioni estrapolate.

## 5.2

Il *design* della riduzione degli oneri amministrativi

La riduzione degli oneri amministrativi è diventata una dimensione essenziale della politica di *better regulation* in una fase in cui la Commissione europea è tornata a concentrarsi sulla deregolamentazione, puntando cioè sulla riduzione del carico normativo. Questo è avvenuto dopo un periodo in cui maggiore era stata l'attenzione per una più ambiziosa ridefinizione del modo di produrre le norme, la quale avrebbe dovuto portare a ponderare meglio le scelte regolatorie bilanciando tra loro costi e benefici delle norme adottate (Radaelli, 2007). La velocità e l'ampiezza della propagazione degli interventi di riduzione degli oneri amministrativi nei paesi europei ha portato gli osservatori a parlare di un *policy boom* (Wegrich, 2009). Nonostante la sua diffusione, questa politica è stata criticata perché essa considera indistintamente gli oneri regolatori come un peso per l'economia mirando a ridurli trasversalmente senza tenere conto dei benefici economici e sociali che possono comportare, specie al fine di tutelare interessi delicati come quelli in materia di sicurezza alimentare o di riduzione del rischio collegato a eventi sismici (Helm, 2006).

A differenza di quanto avviene per gli strumenti per il miglioramento della qualità della regolazione più sofisticati come l'Analisi di impatto della regolazione (AIR), l'utilità della riduzione degli oneri amministrativi è risultata essere più facilmente percepibile da parte delle imprese e dei politici e più concretamente realizzabile da parte delle amministrazioni pubbliche. In molti paesi queste ultime non avevano la capacità amministrativa di realizzare valutazioni per loro troppo complesse dell'equilibrio tra costi e benefici della regolazione. Inoltre, i politici hanno offerto uno scarso sostegno alle politiche per il miglioramento della *governance* della produzione di regole, che portano vantaggi solo nel medio-lungo termine, preferendo puntare sulla riduzione del carico burocratico sostenuto dalle imprese, che produce risultati percepibili già nel breve termine (Coletti, Radaelli, 2013).

Altro fattore di successo della riduzione degli oneri amministrativi è stata la flessibilità del suo *design*. Le prime esperienze a carattere pionieristico si sono registrate in Olanda negli anni Novanta impiegando uno specifico strumento, lo *Standard Cost Model* (SCM), di misurazione e riduzione degli adempimenti informativi imposti alle imprese. Nell'esperienza olandese la misurazione è stata finalizzata a definire in termini quantitativi la situazione regolatoria di partenza (*baseline*) con riguardo agli oneri informativi – ossia quelli che gravano sui privati che devono presentare documenti o istanze alle amministrazioni per ricevere autorizzazioni o concessioni o sussidi o partecipare a gare e concorsi – in tutti gli ambiti di intervento pubblico, per poi determinare specifici obiettivi di riduzione percentuale del complessivo carico burocratico da conseguire entro un arco di tempo previamente stabilito. Muovendo dall'esperienza olandese, gli altri paesi europei hanno condotto la misurazione degli oneri secondo modalità e criteri che differiscono da caso a caso (Coletti, 2013).

In primo luogo, a essere diverse sono state le idee guida attorno a cui sono state impiegate le esperienze di misurazione e riduzione. Queste ultime sono state concepite in alcuni casi come un esercizio tecnocratico volto ad assicurare alle amministrazioni pubbliche una rigorosa misurazione quantitativa degli oneri burocratici per orientare in modo mirato gli interventi di riduzione. In altri casi come un intervento collaborativo in cui gli oneri da ridurre diventano quelli percepiti dai soggetti regolati come maggiormente gravosi (Lodge, Wegrich, 2015). Inoltre, l'attenzione inizialmente concentrata sugli obblighi informativi ha portato in seguito a varare interventi più ambiziosi volti a misurare gli interi costi della regolazione, inclusi quelli di conformità dei comportamenti imposti dalle norme giuridiche come, ad esempio, quelli sul modo di realizzare un impianto produttivo o sulla possibilità di utilizzare un certo ingrediente nella produzione di alimenti (Lodge, Wegrich, 2009). Gli esercizi di misurazione e riduzione, inizialmente condotti solo rispetto a oneri amministrativi già in essere, in alcune esperienze sono stati svolti anche nella fase *ex ante*, quella di adozione di nuove regole, per mettere un freno all'imposizione di ulteriori adempimenti.

A variare da contesto a contesto sono stati anche gli assetti di *governance* con riferimento alle seguenti dimensioni: l'ambito della misurazione più o meno focalizzata su specifiche aree di *policy* (ad esempio, tasse, appalti pubblici, agricoltura ecc.); la presenza o meno di obiettivi di riduzione prestabiliti riferiti alle singole aree oggetto della misurazione;

la tipologia dei destinatari degli interventi, intesi come soggetti su cui gravano gli oneri amministrativi, che in alcuni casi ha riguardato solo le imprese mentre in altri casi ha interessato anche cittadini, associazioni e pubbliche amministrazioni; lo svolgimento della funzione di regolazione e controllo degli interventi di riduzione degli oneri amministrativi demandata a organismi più o meno indipendenti dal governo; la consultazione delle parti interessate finalizzata alla raccolta di informazioni utili alla misurazione quantitativa degli oneri oppure alla rilevazione della percezione della gravosità degli adempimenti e delle proposte di semplificazione da parte degli utenti.

## 5.3

## La selezione dei casi

La nostra analisi empirica non ha interessato gli Stati membri dell'Unione Europea che hanno lanciato un proprio programma di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi prima di ogni intervento europeo in questo ambito (Olanda, Danimarca, Regno Unito e Svezia). Essa si è invece concentrata su Francia, Germania, Italia e Spagna che sono stati presi in considerazione non solo per il lancio di un programma di misurazione e riduzione contestuale o successivo a quello promosso dalla Commissione europea, ma anche perché nel loro insieme presentano la massima variazione del fattore di contesto istituzionale relativo alla capacità di coordinamento dell'attuazione delle politiche. Come già evidenziato nella premessa, si tratta di un fattore di contesto determinante per il successo di interventi di riforma trasversali come quelli di *better regulation* in cui conta la capacità di allineare i comportamenti delle diverse branche dell'amministrazione rispetto ai tempi, alle misure e agli obiettivi fissati dal centro del governo.

Abbiamo quindi scelto quattro casi che si differenziano tra loro per il grado di coordinamento delle politiche all'interno dell'esecutivo e tra livelli di governo. Infatti, il potere di coordinamento a livello centrale è particolarmente forte in Francia, meno forte in Germania e debole in Italia e Spagna (Dahlström, Peters, Pierre, 2011). Con riguardo alla distribuzione del potere tra i livelli di governo il massimo livello di accentramento si registra in Francia, cui si contrappone il massimo decentramento della Germania, seguita dalla Spagna che presenta un livello di decentramento superiore all'Italia (Hooghe, Marks, Schakel, 2010). La scelta di

questi quattro casi consente anche di neutralizzare l'effetto di un rilevante fattore istituzionale di contesto quale la tradizione continentale in cui il funzionamento delle pubbliche amministrazioni è regolato dal diritto amministrativo.

La selezione dei casi ha tenuto conto anche di due fattori di contesto collegati alla politica di riduzione degli oneri amministrativi che si aggiungono a quello relativo al varo di una specifica iniziativa in materia da parte della Commissione europea. Il primo fattore riguarda l'eredità di *policy*, vale a dire la presenza o meno di un percorso pregresso delle politiche di semplificazione amministrativa nell'ambito dei singoli stati. Come già rilevato nell'analisi empirica riportata nel CAP. 2, la presenza di esperienze pregresse di riforma lascia in eredità una rete di esperti le cui conoscenze possono essere mobilitate dai governi che in seguito promuovono il cambiamento. Nel caso della riduzione degli oneri amministrativi, l'esistenza di una politica di semplificazione amministrativa avviata in Francia, Germania e Italia precedentemente alla diffusione dello SCM ha anche implicato la partecipazione degli esperti di questi paesi alle reti di scambio orizzontale allestite prima delle iniziative intraprese dalla Commissione europea. L'assenza di una politica pregressa di semplificazione in Spagna ha invece fatto incontrare il percorso di riforma domestico con la sola spinta verticale impressa dal livello europeo.

Il secondo fattore di contesto relativo al sottosistema di *policy* riguarda il lancio di programmi di riforma amministrativa più ampi e articolati, di cui la politica di riduzione degli oneri (e più in generale la *better regulation*) costituisce uno degli ambiti. Ciò incide sulla salienza politica della riduzione degli oneri amministrativi che, in larga parte delle esperienze maturate dai governi dei diversi paesi, è stata di per sé ridotta a questione tecnica isolata, caratterizzata da un basso livello di visibilità nei confronti dell'opinione pubblica. L'inclusione di questa politica in una più complessiva politica di riforma amministrativa dello Stato la espone, invece, con maggiore intensità alle fluttuazioni del ciclo politico determinate dall'alternanza dei governi.

In linea con il già citato approccio *bottom up* allo studio dell'europeizzazione delle politiche pubbliche, i fattori di contesto rappresentano vincoli e opportunità per le scelte degli attori in merito al *design* degli interventi di riduzione degli oneri, seguendo modalità più o meno allineate alle indicazioni della Commissione europea. Ciò consente di rilevare empiricamente il ruolo dello stimolo verticale europeo quale

fattore di contesto chiave per spiegare l'andamento nel tempo della politica attuata da ciascun paese, nonché il suo esito, rappresentato dall'effettiva riduzione del carico burocratico.

L'indagine empirica è basata su una analisi delle norme e della documentazione disponibile, nonché su una *survey* telematica di 10 esperti condotta da marzo a settembre 2012. Gli esperti, due per ciascuno dei quattro casi indagati cui si aggiungono due esperti del livello europeo, sono consulenti e funzionari di alto livello che prestano servizio negli uffici dedicati alla riduzione degli oneri amministrativi. Alla *survey* hanno fatto seguito interviste telefoniche condotte da giugno a luglio 2014 al fine di aggiornare e approfondire la ricostruzione dei processi.

#### 5.4

#### Analisi empirica

##### LA SPINTA EUROPEA

Nel corso del secondo semestre del 2004 il governo olandese ha sfruttato il proprio turno di presidenza del Consiglio dell'Unione Europea per promuovere il ricorso allo SCM da parte della Commissione europea, la quale si è però limitata a condurre delle sperimentazioni differendo nel tempo il lancio di una propria iniziativa di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi. Negli anni seguenti lo stesso governo olandese, insieme a quelli degli altri paesi che nel frattempo avevano avviato propri programmi di misurazione e riduzione, ha autonomamente promosso la costituzione di una rete di esperti (SCM Network) volta a favorire lo scambio orizzontale di buone pratiche tra coloro che nei singoli paesi stavano utilizzando o intendevano utilizzare questo strumento di *better regulation*.

In questa rete sono stati coinvolti anche i funzionari della Commissione europea che nel 2006 ha avviato una propria iniziativa di misurazione degli oneri amministrativi molto aderente al prototipo olandese. Sulla base di questa misurazione, nel 2007 è stato lanciato un programma d'azione che si proponeva di ridurre gli oneri informativi determinati dalle regole europee del 25% in tredici specifiche aree di intervento entro il 2012. Inoltre, è stato stimato il peso degli oneri informativi negli Stati membri rispetto al prodotto interno lordo nazionale: questo rapporto ammontava, rispettivamente, al 3,7 % in Francia e Germania e al 4,6 % in Italia e Spagna a

fronte di una media europea pari al 3,5 % (European Commission, 2006). Sulla base di questa rilevazione, i governi degli Stati membri sono stati invitati a definire, entro l'ottobre del 2008, propri target di riduzione da conseguire entro il 2012 (European Commission, 2007).

L'invito rivolto dalla Commissione europea agli Stati membri non è stato però accompagnato dall'adozione di norme coercitive o dalla previsione di condizionalità economiche. Si è preferito puntare su forme di apprendimento reciproco tra gli Stati e tra questi e la Commissione. Per conseguire questo scopo, è stato chiesto a ciascun paese di indicare un singolo punto di contatto chiamato a rappresentare il proprio governo nell'ambito dei lavori di un Gruppo di alto livello degli esperti nazionali, un organismo consultivo costituito dalla Commissione europea in materia di politiche per il miglioramento della qualità della regolazione. A questa modalità di apprendimento, basata sulla circolazione delle buone pratiche, è stato dedicato un ulteriore Gruppo di alto livello strettamente dedicato alla riduzione degli oneri amministrativi e composto da esperti nominati dagli organismi rappresentativi delle imprese a livello europeo. A quest'ultimo gruppo è stato anche affidato il compito di monitorare l'attuazione del programma di riduzione degli oneri amministrativi del livello europeo e di formulare proposte per il suo avanzamento.

Nel complesso, il programma ha avuto notevole successo se si considerano le evidenze rese disponibili dalla stessa Commissione europea (European Commission, 2012). Entro il termine stabilito del 2012, la Commissione ha infatti adottato misure di risparmio per le imprese europee pari a circa 31 miliardi di euro, conseguendo l'obiettivo prefissato del 25% del complesso degli oneri misurati nel 2006. Per quanto riguarda gli Stati membri, nel 2011 ciascuno di essi aveva lanciato un proprio programma di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, mentre fino al 2006 questo tipo di intervento era stato promosso solo da sei governi.

A partire dal 2010 la Commissione europea ha adottato un visione ciclica del processo di regolazione facendo leva su una forma di collaborazione multilivello più serrata. Questo passaggio ha inciso anche sulle politiche di riduzione degli oneri amministrativi che dal 2013 sono state assorbite dal *Regulatory Fitness and Performance Programme* (REFIT), basato su una nuova metodologia che è stata inizialmente sperimentata su un novero ridotto di casi (European Commission, 2013). Il nuovo approccio, perseguito nell'ambito di uno specifico progetto

del più complessivo programma REFIT, chiamato *Administrative Burden Reduction* (ABR *Plus*), ha mirato a una riduzione non solo degli oneri informativi ma anche dei costi di conformità. In questo caso la Commissione ha evitato di fissare preventivamente degli obiettivi di riduzione sulla base di una nuova rilevazione della *baseline*. Nella precedente esperienza del programma d'azione lanciato nel 2007, infatti, la misurazione a tappeto degli oneri associati alle regole europee era risultata particolarmente costosa. In occasione del progetto ABR *Plus* la Commissione ha cercato invece di coinvolgere ancora più strettamente gli Stati membri chiedendo loro di presentare a livello europeo dei *reports* sugli interventi di riduzione che ciascuno di essi avrebbe dovuto portare avanti in dodici specifici settori di intervento.

#### FRANCIA: LA SVOLTA VERSO LA SEMPLIFICAZIONE COLLABORATIVA

Le politiche di semplificazione sono state avviate in Francia all'inizio degli anni Novanta ponendo l'accento sulla codificazione e sulla semplificazione dei procedimenti amministrativi. Nel 2003 gli esperti e i funzionari che fino a quel momento avevano condotto queste iniziative sono stati raccolti in una *task force* presso il ministero per la riforma amministrativa, la *Délégation aux usagers et aux simplifications administratives* (DUSA). Quest'ultima ha anche preso parte ai lavori dell'allora nascente rete internazionale promossa dai paesi battistrada nel ricorso allo SCM. Da qui ha preso ispirazione per lanciare un proprio programma di misurazione e riduzione degli oneri (*Mesure de la réduction de la charge administrative*, MRCA) che ha seguito una metodologia ricalcata sostanzialmente su quella del governo olandese ma adottata in modo selettivo. Questo programma inizialmente si è concentrato su 50 procedure amministrative per poi giungere a considerare un totale di circa 150 procedure amministrative alla fine del 2005.

Nel 2006 la DUSA è stata incorporata nel ministero delle Finanze, con un aumento del budget e del personale funzionale a supportare il lancio di un nuovo programma. Quest'ultimo è stato basato su una misurazione realizzata da un'azienda esterna incaricata dal governo francese che ha portato alla stima dell'intera *baseline* dei costi di ciascuno dei diecimila obblighi informativi censiti. Il rafforzamento del programma di SCM è stato alimentato dal meccanismo della certificazione delle iniziative della DUSA da parte del vertice politico. In questo modo si è giunti all'individuazione di un obiettivo di riduzione pari al 20% entro il 2011

con riguardo a mille obblighi informativi che, in base alla rilevazione, erano risultati essere maggiormente onerosi per le imprese.

In questa prima fase, il programma francese è risultato coerente con gli sviluppi delle iniziative intraprese a livello europeo. Tuttavia, l'elezione di un nuovo presidente della Repubblica nel 2007 ha privato il programma del tempo necessario per operare una compiuta valutazione dei benefici conseguiti attraverso gli interventi di riduzione a fronte degli elevati costi della misurazione quantitativa. La mancata attivazione del meccanismo del *feedback* ha posto le condizioni per operare un radicale cambiamento di rotta in occasione dell'elezione di Sarkozy a presidente della Repubblica. In termini di idee guida e assetti di *governance*, sotto la nuova presidenza la riduzione degli oneri amministrativi è stata concepita come una dimensione di una più ampia riforma, il Programma generale di revisione delle politiche pubbliche (*Révision générale des politiques publiques*, RGPP) coordinato dal Consiglio per la modernizzazione delle politiche pubbliche (Warsmann, 2009). L'inclusione della riduzione degli oneri amministrativi in questo programma guidato dallo stesso Sarkozy ha concatenato il meccanismo della certificazione con il meccanismo dello *spillover*. Questa concatenazione ha accelerato il passo dell'attuazione della riduzione degli oneri amministrativi determinando però un netto cambio di direzione rispetto al *design* degli interventi.

In particolare, in questa seconda fase sono state messe da parte la misurazione preventiva dei costi e la definizione di obiettivi quantitativi di riduzione che rappresentavano i capisaldi della metodologia olandese. Gli sforzi sono stati invece concentrati sulla realizzazione di una serie di misure di semplificazione individuate sulla base di un'analisi mirata sugli "eventi della vita" delle imprese. Questo nuovo approccio di tipo qualitativo ha poggato su un'indagine di opinione, una serie di *panel* focalizzati sugli *stakeholders* maggiormente rilevanti e una consultazione telematica realizzata su un portale dedicato del governo (Ensemble Simplifions). Lo scopo è stato quello di individuare gli adempimenti amministrativi che irritavano maggiormente quattro distinte categorie di utenti (imprese, cittadini, amministrazioni locali e associazioni private), nonché di identificare le aspettative di ciascuna categoria rispetto agli interventi di semplificazione. Le iniziative guidate da Sarkozy hanno messo al centro il problema della percezione delle misure di semplificazione da parte dei privati su cui gravano gli oneri amministrativi piuttosto che quello del rilancio della competitività dell'economia attraverso un alleggerimento del carico burocratico misurato in modo metodologicamente più appro-

priato ma sicuramente più macchinoso e meno adatto a raccogliere consenso politico.

Seguendo questo nuovo approccio, nell'ottobre del 2009 è stato annunciato un nuovo programma accompagnato dall'immediata adozione di quindici misure specifiche di semplificazione. Nel giugno del 2010 il Consiglio per la modernizzazione delle politiche pubbliche ha lanciato un ambizioso progetto di intervento sulle cento procedure percepite come maggiormente irritanti dall'opinione pubblica, poi integrate nel settembre del 2011 da altre venti, su cui il governo si è proposto di intervenire entro la fine del 2012, facendo leva sulla propria elevata capacità di coordinamento. Al fine di conseguire un maggiore consenso e di amplificare la percezione degli interventi di semplificazione sono state pubblicate sul portale Ensemble Simplifions, aggiornato in tempo reale, informazioni sullo stato di avanzamento delle misure adottate. Inoltre, il Consiglio per la modernizzazione delle politiche pubbliche ha pubblicato una reportistica periodica, mettendo in evidenza che il nuovo approccio aveva portato alla semplificazione di cinquanta procedure amministrative (CMPP, 2011).

Gli interventi del periodo 2009-11 sono stati seguiti da una nuova indagine di opinione, questa volta concentrata solo sulle imprese, finalizzata a comprendere in che misura gli interventi avessero determinato una semplificazione effettivamente percepita. Da questa indagine è emerso che tra il 2011 e il 2013 sono stati avvertiti dalle imprese dei miglioramenti nella maggioranza dei settori oggetto di indagine (Mandon, 2013). Il ritorno informativo positivo ha innescato il *feedback* che ha preservato l'approccio alla riduzione degli oneri amministrativo da un nuovo cambiamento di rotta a seguito dell'elezione di un nuovo presidente della Repubblica nella primavera del 2012. Il *feedback* è stato rafforzato anche dagli sviluppi a livello europeo il cui stimolo verticale per la diffusione dell'approccio quantitativo negli Stati membri è risultato meno intenso a seguito del lancio del programma REFIT.

Sotto la presidenza Hollande, gli interventi avviati da Sarkozy sono stati dettagliati e affinati secondo le linee indicate in un documento predisposto da una apposita commissione di studio che ha comunque riproposto l'idea guida della semplificazione "collaborativa" tra governo e parti interessate (*ibid.*). La concatenazione tra *feedback* e certificazione da parte del nuovo presidente della Repubblica ha poggato sull'ulteriore articolazione degli assetti di *governance* a sostegno dell'idea guida ereditata dall'esperienza precedente di riduzione degli oneri amministrativi. È stato

infatti nominato un segretario di Stato per la semplificazione che operava in raccordo con un nuovo organismo consultivo composto dai rappresentanti delle diverse categorie di utenti (Conseil de la simplification pur les entreprises). Questo organismo, introdotto nel 2014, ha articolato i propri lavori attorno a “cantieri” tematici della semplificazione. Inoltre, è stata lanciata una nuova piattaforma di consultazione telematica per raccogliere proposte di semplificazione (Faire Simple).

I nuovi assetti di *governance* hanno supportato gli interventi della presidenza Hollande raccolti in un programma triennale, lo “choc della semplificazione”, che è stato lanciato nel 2013 per superare la frammentazione delle iniziative che erano state promosse da Sarkozy. Il nuovo programma ha sostanzialmente riprodotto nella cornice di una programmazione a medio termine i due capisaldi dell’approccio collaborativo, vale a dire la consultazione degli utenti per la definizione degli interventi di riduzione e la comunicazione all’opinione pubblica delle attività intraprese e dei risultati ottenuti, raggiungendo un buon livello di efficacia delle misure di semplificazione (Gouvernement de la République française, 2016).

#### GERMANIA: IL PROGRESSIVO CONSOLIDAMENTO DELL’APPROCCIO TECNOCRATICO

Il caso tedesco si distingue per il costante supporto del vertice politico alle misure di riduzione degli oneri amministrativi adottate sin dall’inizio degli anni ottanta. All’inizio del XXI secolo queste iniziative sono, però, apparse poco incisive a causa della mancata adozione di un quadro informativo necessario a concentrare gli sforzi sulle complicazioni più onerose e a valutare quantitativamente l’efficacia delle semplificazioni adottate. La percezione di questo limite nel 2004 ha spinto un nucleo di esperti formatosi nell’ambito di pregresse iniziative di semplificazione a partecipare allo SCM Network per conoscere più direttamente l’esperienza dei paesi pionieri della misurazione degli oneri amministrativi.

L’influenza di tipo orizzontale ha poi incontrato, a partire dal 2006, quella verticale esercitata dal livello europeo, la quale ha contribuito all’attivazione del meccanismo della certificazione. Il vertice politico domestico, anche in ragione dell’impulso impresso dalla Commissione europea, oltre che dell’ambizione di emulare quanto realizzato dai governi olandese e britannico, ha infatti deciso di sostenere le iniziative di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi che il nucleo di esperti e funzionari tedeschi voleva avviare in Germania. Di conseguenza, l’idea

guida adottata è stata quella dell'approccio tecnocratico basato su metodi quantitativi. Lo scopo perseguito è stato quello di fornire ai decisori pubblici gli elementi per fare le proprie scelte in materia di semplificazione sulla scorta di una misurazione rigorosa, imparziale e trasparente.

Nello specifico, questa idea guida è stata supportata da un assetto di *governance* imperniato attorno a una struttura indipendente di regolazione e controllo (Normenkontrollrat, NKR), la cui configurazione ricalcava fedelmente quella dell'analogo organismo introdotto dal governo olandese. A questo organismo è stata conferita la missione di fornire un parere *ex ante* in merito agli oneri introdotti dalla nuova regolazione, nonché di fornire un supporto metodologico per stimare gli oneri della legislazione esistente e valutare le potenzialità degli interventi di riduzione (NKR, 2013). L'esercizio di misurazione ha preso avvio con la mappatura, realizzata dai diversi ministeri per i settori di competenza, di tutti gli obblighi informativi previsti dalle leggi federali. In seguito, l'istituto nazionale di statistica tedesco ha provveduto a quantificare i costi di ciascuno di questi oneri operando in collaborazione con le associazioni rappresentative degli interessi delle imprese. L'istituto di statistica ha anche realizzato un banca dati aperta (WebsKM) che ha popolato con le proprie stime sugli oneri burocratici. Terminata la misurazione, nel febbraio 2007 il governo federale ha fissato un obiettivo di riduzione dei costi amministrativi del 25% da conseguire entro il 2011. Questo obiettivo è stato definito come "netto" rispetto alla *baseline* misurata, per cui esso non ha riguardato solo l'effetto della somma degli interventi di riduzione dello *stock* di oneri, ma ha incluso anche quelli imposti dalla successiva legislazione. Considerando che l'istituto tedesco di statistica aveva stimato i costi annuali per le imprese dei circa 9.200 oneri informativi mappati in 47,6 miliardi di euro, la riduzione da conseguire era stata fissata in circa 12 miliardi di euro l'anno (Bundesregierung, 2012).

Le precedenti iniziative di semplificazione erano state indebolite dalla modesta capacità di coordinamento dell'esecutivo tedesco. Per supplire a questo problema non è stato ripreso l'esempio olandese del ricorso a obiettivi specifici di riduzione per ciascun ministero. Sono state comunque introdotte due novità negli assetti di *governance*: la prima è stata quella di affidare la missione di coordinare la riduzione degli oneri amministrativi a un'unità dedicata presso la Cancelleria federale; la seconda è stata quella di fornire a questa unità il sostegno di un Comitato di indirizzo composto dai ministri interessati agli interventi di semplificazione.

Il programma di riduzione tedesco nei fatti ha conseguito l'obiettivo di riduzione degli oneri informativi che si era prefissato con la conseguenza di attivare in positivo il meccanismo del *feedback*. Sulla base dei buoni risultati conseguiti nel periodo 2007-09, il governo federale si è sentito incoraggiato a estendere in modo significativo il programma di interventi includendo anche i costi di conformità alle regole che sono stati stimati dall'Istituto di statistica a partire dal 2012 e caricati sulla banca dati WeBSKM. Per quanto riguarda l'aggiornamento di questo database in occasione della adozione di nuove leggi, si è stabilito che inizialmente siano inserite le stime previsionali, le quali, dopo due anni dall'entrata in vigore di ogni disposizione, devono essere riviste e integrate misurando *ex post* l'effettivo impatto delle regole adottate. Inoltre, la platea dei destinatari degli interventi non ha più incluso solo le imprese in quanto è stata estesa ai cittadini.

Il principale obiettivo del nuovo programma è stato quello di tenere sotto controllo la crescita degli oneri amministrativi generati dalle regole giuridiche. Questo obiettivo è stato raggiunto come evidenziato dalle rilevazioni del NKR (2015) le quali mostrano che a partire dal secondo semestre del 2014 gli oneri amministrativi complessivi, inclusi i costi di conformità, sono calati rispetto a quelli misurati nel 2012. I ragguardevoli risultati ottenuti sono stati lo sbocco di un processo di riforma caratterizzato dalla continuità della concatenazione tra i meccanismi di certificazione e di *feedback*. Questa concatenazione è frutto di un contesto politico caratterizzato dalla pronunciata stabilità dell'esecutivo guidato da Angela Merkel per oltre un decennio a partire dal 2005.

Una finalità ulteriore del programma di riduzione tedesco è stata quella di mettere a disposizione del governo federale stime metodologicamente robuste per supportare richieste di riduzione degli oneri derivanti dalla regolazione europea. Anche questo ha portato la Germania a discostarsi dalla linea della Commissione europea nel momento in cui quest'ultima ha virato verso un approccio qualitativo ritenuto non credibile dal governo tedesco. A giudizio di quest'ultimo, il venir meno della rilevazione quantitativa avrebbe infatti privato i governi degli Stati membri delle evidenze empiriche sugli oneri amministrativi previsti da norme europee, necessarie a incalzare la Commissione europea per indurla a ridurli.

La politica tedesca di misurazione e riduzione degli oneri non ha invece conseguito risultati altrettanto positivi nei riguardi dei costi burocratici prodotti dalla regolazione in mano ai *Länder*. Il forte decentramento del sistema tedesco, infatti, ha limitato l'intervento del livello federale nei confronti delle amministrazioni regionali e locali alla pro-

mozione di progetti di sostegno mirati a specifiche aree territoriali e allo sviluppo di forme di cooperazione multilivello.

ITALIA: UN MISTO DI TECNOCRAZIA E COLLABORAZIONE  
IN UN CONTESTO FRAMMENTATO

L'introduzione dei programmi di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi è stata influenzata dal fattore di contesto rappresentato dall'eredità delle politiche di semplificazione intraprese a partire dal 1993 dai ministri che si sono succeduti alla guida del ministero della Funzione Pubblica a partire da Sabino Cassese e Franco Bassanini (cfr. CAP. 2). Come accaduto in Francia e Germania, il nucleo di esperti che si è consolidato nel corso delle esperienze pregresse di semplificazione amministrativa ha intrattenuto rapporti intensi con le reti per lo scambio orizzontale di pratiche promosse dai paesi pionieri dell'applicazione dello SCM nel periodo 2004-05. Questo ha portato nel 2005 a una prima sperimentazione del modello olandese finalizzata a eliminare gli ingenti oneri informativi generati nel tempo dalla legislazione domestica.

Il primo programma di misurazione e riduzione è stato lanciato solo nel 2007 sotto l'influenza del fattore di contesto rappresentato dall'avvio del programma d'azione della Commissione europea. Il nucleo di esperti nazionali ha usato la sponda europea per promuovere il varo di un programma di misurazione e riduzione che il livello politico nazionale si è impegnato a sostenere attivando il meccanismo della certificazione. Raccogliendo le indicazioni della Commissione europea, l'obiettivo di riduzione è stato fissato al 25% entro il 2012. Questo obiettivo è stato individuato prendendo a riferimento le procedure più onerose scelte all'interno di un novero ristretto di aree di intervento pubblico piuttosto che ricostruire l'intera *baseline* (Salvi, 2011). Poggiando sulle esperienze precedenti di semplificazione, il nucleo di esperti ha infatti optato per un approccio selettivo che è stato ritenuto idoneo ad attenuare l'effetto inibente di due fattori di contesto.

Il primo è quello istituzionale della bassa capacità di coordinamento del governo rispetto alle diverse branche in cui si articola l'amministrazione centrale, ulteriormente acuita, nel caso delle politiche per il miglioramento della qualità della regolazione, dalla frammentazione delle relative competenze in ben cinque strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri: il Dipartimento affari giuridici e legislativi, il Dipartimento della funzione pubblica, il Dipartimento degli affari regionali, l'Ufficio

per la semplificazione normativa e l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione. Il secondo fattore di contesto è quello politico relativo all'instabilità delle coalizioni di governo. Questo fattore ha esacerbato gli effetti della frammentazione amministrativa ostacolando il lancio di un programma che misurasse a tappeto gli oneri amministrativi e indicasse un obiettivo di riduzione riferito all'universo dei molteplici settori della regolazione.

In termini di assetti di *governance* il nucleo degli esperti ha attivato la leva della collaborazione con i rappresentanti degli interessi delle categorie economiche, la cui partecipazione è stata assicurata lungo tutte le fasi in cui si è articolato il programma: dalla selezione delle aree di intervento alla valutazione dei costi e alla definizione delle misure di riduzione per poi giungere al monitoraggio degli esiti. Analogamente a quanto accaduto in Francia, questa partecipazione è stata accompagnata da una intensa campagna di comunicazione e dalla realizzazione di una consultazione telematica (*Burocrazia diamoci un taglio!*) volta a raccogliere dai singoli cittadini e dalle imprese indicazioni sulle complicazioni amministrative da eliminare e sulle soluzioni di semplificazione da adottare (Dipartimento della funzione pubblica, 2014).

L'approccio collaborativo ha consentito di raccogliere le evidenze sulla cui base è stata adottata una serie di provvedimenti normativi di riduzione, tra cui si ricordano la legge 6 agosto 2008, n. 133 e il D.L. 13 maggio 2011, n. 70. I positivi risultati conseguiti da queste misure hanno esercitato una influenza positiva sull'avanzamento del programma attraverso il meccanismo del *feedback*. Il programma di riduzione degli oneri, avviato dal governo Prodi II e consolidato dal successivo governo Berlusconi IV, è stato portato avanti dai successivi governi guidati da Monti e Letta che hanno adottato altri due pacchetti di provvedimenti di riduzione attraverso decreti-legge (D.L. 9 febbraio 2012, n. 5 e D.L. 21 giugno 2013, n. 69) volti a superare le lentezze e gli ostacoli determinati dalla frammentazione del contesto politico e amministrativo.

Il complesso delle misure di semplificazione realizzate ha prodotto entro il 2012, in base alle stime del governo italiano, una riduzione degli oneri informativi annuali a carico delle imprese di nove miliardi di euro, pari a circa il 29% di quelli stimati. Il *feedback* dei risultati positivi ha protetto il programma dagli effetti dell'alternanza di governo anche in occasione dell'avvento, nei primi mesi del 2014, del governo Renzi. Quest'ultimo ha ulteriormente ampliato il programma in termini sia oggettivi, includendo anche i costi di conformità alle regole, sia sog-

gettivi, prevedendo una platea di destinatari estesa anche a cittadini e pubbliche amministrazioni. Inoltre, sono state intensificate le consultazioni telematiche e, similmente a quanto fatto in Francia, è stata realizzata un'indagine di opinione per individuare le procedure percepite come maggiormente onerose da parte dei destinatari. In analogia con l'esperienza tedesca, la stima dei costi della regolazione è stata affidata all'Istituto nazionale di statistica.

I diversi governi che si sono alternati alla guida dell'esecutivo non sono però riusciti, nonostante l'espressa previsione della legge 11 novembre 2011, n. 180, ad attuare la misurazione degli oneri *ex ante* per limitare l'introduzione di nuovi ingiustificati adempimenti burocratici. L'attuazione di questa ambiziosa misura di riduzione degli oneri è stata ostacolata dalla frammentazione politica e istituzionale. Questo fattore di contesto ha inciso anche sui rapporti multilivello. Il governo centrale non è, infatti, riuscito a promuovere l'avvio dei programmi di misurazione e riduzione a livello regionale nonostante l'istituzione di un tavolo tecnico presso la Conferenza unificata per i rapporti tra Stato e Regioni.

#### SPAGNA: UN APPROCCIO SELETTIVO SOSPINTO DALL'EUROPA

La semplificazione amministrativa è stata avviata solo alla fine degli anni Novanta in assenza di adeguate forme di coordinamento tra gli interventi promossi dai singoli ministeri. Di conseguenza, le iniziative realizzate avevano finito per essere esperienze isolate con un debole impatto sulla competitività del paese. L'assenza di una cabina di regia delle politiche di semplificazione ha anche impedito la formazione e il consolidamento di un nucleo di esperti di questa politica. Ciò ha implicato l'esclusione del governo spagnolo dalla circolazione orizzontale delle buone pratiche promossa dai paesi pionieri dello SCM prima dell'avvio del programma d'azione della Commissione europea nel 2007. Quest'ultima iniziativa ha rappresentato il fattore di contesto che ha attivato in Spagna il meccanismo della certificazione da parte del governo di centro-sinistra guidato da Zapatero, come evidenziato dal lancio nel giugno 2008 di un ambizioso piano d'azione per la riduzione del 30% degli oneri informativi entro il 2012 (Gobierno de España, 2008).

Il piano d'azione spagnolo si è concentrato sulle tredici aree ritenute prioritarie dalla Commissione europea per la consistenza degli oneri

imposti alle imprese, anche se poi le misure di riduzione sono state riferite a solo sei di queste aree (costituzione di imprese, fisco, statistiche, appalti, ambiente, lavoro). Anche la metodologia è stata semplificata rispetto a quella olandese puntando essenzialmente sulla concertazione, basata su accordi formali, degli interventi di semplificazione con gli organismi di rappresentanza delle imprese. La scelta di un approccio selettivo e semplificato è stata un riflesso della consapevolezza del governo spagnolo dei vincoli posti da fattori di contesto quali la debolezza del coordinamento interministeriale e l'assenza di un'esperienza precedente di politiche di semplificazione.

Per ovviare a questi limiti sono stati adottati due accorgimenti negli assetti di *governance*: è stato istituito un organismo centrale di coordinamento (Grupo de Alto Nivel, GAN) guidato da un ministro dedicato a conferire una guida politica unitaria alla predisposizione e all'attuazione del piano d'azione; presso il gabinetto dell'allora primo ministro Zapatero è stata introdotta un'unità di esperti per il supporto metodologico ai ministeri. L'inesperienza dei membri di questa unità, abbinata alla tradizionale debolezza del coordinamento interministeriale, ha impedito che i nuovi assetti di *governance* si consolidassero. Essi sono stati invece smantellati una volta che il piano d'azione è stato annunciato nel 2008 in risposta allo stimolo verticale impresso dalla Commissione europea.

In assenza di una guida politica e di un supporto operativo unitario nella fase di attuazione, l'avanzamento del piano d'azione è stato assicurato a colpi di pacchetti di misure di semplificazione. Questi interventi hanno sfruttato la centralizzazione del sistema politico spagnolo attorno alla figura del primo ministro che avrebbe dovuto sopperire al deficit di iniziative autonome da parte dei singoli ministeri. Si è trattato, tuttavia, di misure di semplificazione il cui impatto complessivo in termini di riduzione degli oneri informativi per le imprese è stato largamente inferiore alle attese dal momento che i risultati conseguiti nel 2013 sono stati pari a circa il 65% dell'obiettivo che era stato fissato nel 2008 e che avrebbe dovuto essere raggiunto nel 2012. A inficiare i risultati del programma spagnolo ha anche contribuito il mancato apporto delle amministrazioni del livello regionale e locale al raggiungimento dell'obiettivo complessivo prefissato in un contesto di forte decentramento delle competenze di regolazione.

Il deficit di attuazione del programma lanciato dal governo di centro-sinistra ha innescato il meccanismo del *feedback* negativo inducendo il nuovo governo di centro-destra ad abbandonare qualsiasi misurazione degli oneri amministrativi, sia essa di tipo quantitativo o qualitativo.

Questa svolta si è determinata in un contesto in cui, con l'avvio del programma REFIT da parte della Commissione europea, era mutata anche la direzione e l'intensità dello stimolo verticale (Gobierno de España, 2014). A partire da fine 2012, il nuovo governo guidato da Rajoy ha preferito puntare sulla riduzione degli oneri assicurata dagli interventi di digitalizzazione previsti nell'ambito di una più ampia riforma della pubblica amministrazione promossa da un'apposita Commissione in materia (Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, CORA). Il *feedback* negativo si è così combinato con lo *spillover* attivato dal lancio di un programma più ampio di riforme amministrative.

## 5.5

## Analisi comparata dei processi

Nei quattro paragrafi precedenti sono stati esaminati gli sviluppi dei programmi di riduzione degli oneri amministrativi in Francia, Germania, Italia e Spagna nel periodo 2000-15. Le quattro narrative hanno mostrato che, in linea con le indicazioni della Commissione europea, l'approccio tecnocratico del prototipo olandese ha rappresentato un punto di partenza per ciascuno dei quattro casi. Nelle fasi successive al lancio del Piano d'azione europeo solo la Germania ha proseguito nell'attuazione di un approccio coerente con quello tecnocratico. Negli altri tre casi, invece, si è puntato su interventi più selettivi anticipando quanto poi accaduto a livello europeo con l'avvio del programma REFIT. In particolare, nei casi di Francia e Italia questo cambio di rotta ha posto le condizioni per l'avvio di originali iniziative di semplificazione collaborativa che hanno raggiunto buoni risultati.

Come evidenziato dalla TAB 5.1, i percorsi differenziati della riduzione degli oneri amministrativi sono il frutto di diverse concatenazioni di meccanismi attivati dalla combinazione tra fattori di contesto e scelte di *design* dei promotori del cambiamento.

Nei quattro casi il processo di riforma è stato avviato grazie al meccanismo della certificazione. Questo meccanismo è stato attivato dal lancio del programma d'azione da parte della Commissione europea che ha avuto un effetto differenziato in ciascuno dei quattro casi. Esso ha rappresentato l'unica leva per l'avvio degli interventi di misurazione e riduzione degli oneri in Spagna in assenza di un percorso pregresso di semplificazione amministrativa capace di far percepire ai politici, agli esperti e alle

TABELLA 5.1

La riduzione degli oneri amministrativi in Francia, Germania, Italia e Spagna (2000-15)

Caso	Fattori di contesto	Fattori di <i>design</i>
Francia	<p><i>Fattori istituzionali</i> Sistema semi-presidenziale; forte capacità di coordinamento interministeriale; centralizzazione delle competenze di regolazione <i>Flusso della politica</i> Alternanza tra presidenti della Repubblica <i>Flusso della policy</i> Esperienze precedenti di semplificazione e partecipazione degli esperti al SCM Network; lancio del programma d'azione europeo; revisione generale delle politiche pubbliche</p>	<p><i>Idea guida</i> Dall'approccio quantitativo a quello collaborativo <i>Aspetti di governance</i> Dalla DUSA presso il ministero della Finanze al Consiglio per la modernizzazione delle politiche pubbliche sotto la presidenza Sarkozy; introduzione di un segretario di Stato dedicato e di un organismo consultivo delle imprese sotto la presidenza Hollande; consultazioni telematiche e campagne di comunicazione attraverso portali dedicati; estensione delle categorie di destinatari</p>
Germania	<p><i>Fattori istituzionali</i> Sistema parlamentare; media capacità di coordinamento interministeriale; forte decentramento delle competenze di regolazione <i>Flusso della politica</i> Stabilità del Cancelliere federale <i>Flusso della policy</i> Esperienze precedenti di semplificazione e partecipazione degli esperti al SCM Network; lancio del programma d'azione europeo</p>	<p><i>Idea guida</i> Approccio tecnocratico; dagli oneri informativi ai costi di conformità; attuazione della misurazione <i>ex ante</i> <i>Aspetti di governance</i> Introduzione di una struttura di regolazione e controllo indipendente dal governo (NKR); istituzione di una unità dedicata presso la cancelleria e di un Comitato di coordinamento interministeriale; trasparenza della misurazione dell'Istituto nazionale di statistica; estensione delle categorie di destinatari; progetti di sostegno a specifiche aree territoriali</p>
Italia	<p><i>Fattori istituzionali</i> Sistema parlamentare; debole capacità di coordinamento interministeriale; decentralizzazione delle competenze di regolazione <i>Flusso della politica</i> Instabilità delle coalizioni di governo <i>Flusso della policy</i> Esperienze precedenti di semplificazione e partecipazione degli esperti al SCM Network; lancio del programma d'azione europeo</p>	<p><i>Idea guida</i> Approccio misto quali-quantitativo; dagli oneri informativi ai costi di conformità; mancata attuazione della misurazione <i>ex ante</i> <i>Aspetti di governance</i> Misurazione dell'Istituto nazionale di statistica; forte coinvolgimento dei rappresentanti delle imprese; consultazione telematica; ricorso alla decretazione d'urgenza; estensione delle categorie di destinatari; tavolo tecnico presso la Conferenza unificata</p>
Spagna	<p><i>Fattori istituzionali</i> Sistema parlamentare; debole capacità di coordinamento interministeriale; forte decentramento delle competenze di regolazione <i>Flusso della politica</i> Stabilità di Zapatero nel periodo 2004-11 seguita da alternanza di governo <i>Flusso della policy</i> Assenza di precedenti esperienze di semplificazione e di partecipazione degli esperti al SCM network; lancio del programma d'azione europeo; lancio della riforma amministrativa nel 2012</p>	<p><i>Idea guida</i> Approccio selettivo e semplificato <i>Aspetti di governance</i> Precaria introduzione di unità dedicata e Comitato di coordinamento; partecipazione formale dei rappresentanti delle imprese; coinvolgimento dei livelli regionale e locale; introduzione della commissione per la riforma amministrativa</p>

5. LA RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

Meccanismi	Eventi	Esiti
Certificazione <i>Spillover</i> <i>Feedback</i> positivo	Individuazione di un obiettivo di riduzione degli oneri informativi nel 2006	Buona efficacia delle misure di semplificazione in termini di percezione della riduzione degli oneri da parte dei soggetti regolati
	Individuazione di un obiettivo di riduzione più ambizioso nel 2007	
	Lancio di un programma di semplificazione nel 2009	
	Lancio di uno <i>choc</i> triennale di semplificazione nel 2013	
Certificazione <i>Feedback</i> positivo	Individuazione di un obiettivo netto di riduzione degli oneri informativi nel 2007	Raggiungimento dell'obiettivo riferito agli oneri informativi nel 2009
	Estensione del programma ai costi di conformità nel 2010	Raggiungimento dell'obiettivo riferito ai costi di conformità nel 2014
Certificazione <i>Feedback</i> positivo	Individuazione di un obiettivo di riduzione degli oneri informativi nel 2006	Riduzione degli oneri superiore all'obiettivo fissato nel 2007
Certificazione <i>Feedback</i> negativo <i>Spillover</i>	Lancio di un piano d'azione nel 2008 con l'obiettivo della riduzione degli oneri informativi del 30%	Mancato raggiungimento dell'obiettivo di riduzione
	Lancio della riforma amministrativa nel 2012	

parti interessate l'utilità di far poggiare la riduzione della complicazione burocratica su evidenze empiriche. Negli altri casi, invece, l'emulazione di quanto stava accadendo a livello europeo è stata una motivazione ulteriore addotta dagli attori domestici per sostenere una riforma rispetto alla quale a livello nazionale era già maturata una disposizione positiva.

Un altro meccanismo che si è attivato in tutti i casi è stato quello del *feedback* anche se a variare è stato il momento della sua apparizione nella sequenza dei meccanismi e i suoi effetti. Questi ultimi sono stati negativi solo nel caso della riforma spagnola, caratterizzata da un contesto istituzionale avverso in cui i vincoli al cambiamento non sono stati aggirati da promotori del programma di misurazione e riduzione degli oneri privi di esperienza. Il *feedback* ha invece impresso un impulso favorevole al cambiamento nel caso italiano, caratterizzato da un livello di frammentazione istituzionale analogo a quello spagnolo, in cui gli esperti lasciati in eredità dalle politiche di semplificazione precedenti sono stati capaci di impiantare un approccio alla riduzione degli oneri adatto alle specificità del contesto istituzionale che ha prodotto rapidamente risultati positivi. Ciò ha posto le premesse per realizzare una politica di semplificazione collaborativa che è riuscita a operare con una relativa continuità a dispetto della frequente alternanza dei governi. Questo fattore di instabilità è risultato essere assente in Germania dove la stabilità del quadro politico ha contribuito all'attivazione del *feedback* positivo. Con riferimento al caso francese, il *feedback* non ha avuto un'attivazione precoce, come accaduto in Italia, in quanto è stato inizialmente avviato un programma di intervento basato su un ambizioso approccio quantitativo la cui attuazione avrebbe richiesto una maggiore stabilità politica. L'alternanza alla guida del governo ha fatto sì che il *feedback* dispiegasse i propri effetti positivi solo dopo il lancio del programma di semplificazione collaborativa da parte di Sarkozy.

La politica di riduzione degli oneri amministrativi è stata caratterizzata anche dall'attivazione del meccanismo dello *spillover* che è però avvenuta solo nei casi di Francia e Spagna in cui la riduzione degli oneri amministrativi è stata assorbita da programmi più ampi di modernizzazione amministrativa lanciati in fase di ricambio della guida dell'esecutivo. In nessuno dei quattro casi si è invece registrata l'attivazione dei meccanismi del *focusing event* e dell'attribuzione di opportunità/minaccia a causa del carattere tecnico della politica di riduzione degli oneri amministrativi. Essendo per sua natura un intervento visibile solo alla cerchia ristretta degli esperti (funzionari pubblici, consulenti e rappresentanti delle im-

prese), essa risulta poco percepibile dal pubblico allargato. Ciò non ha reso appetibile questa politica per i promotori del cambiamento che avrebbero potuto essere interessati a cavalcare le semplificazioni nel caso in cui avessero potuto guadagnare consenso politico.

Come evidenziato nella premessa, uno degli obiettivi dell'indagine empirica riportata in questo capitolo è stato quello di contribuire agli studi sull'europeizzazione delle politiche pubbliche. In buona parte di questa letteratura è a lungo prevalsa l'ipotesi della *goodness of fit* secondo cui le riforme promosse dal livello europeo sono imperativi tecnici cui gli Stati membri aderiscono nella misura consentita dalla propria capacità di attuazione degli interventi di cambiamento. Nel corso degli ultimi anni questa ipotesi è stata integrata da studi che hanno portato alla ribalta l'influenza delle preferenze degli attori politici domestici (Mastenbroek, Kaeding, 2006).

Nell'ambito di questi studi l'analisi dei casi della riduzione degli oneri amministrativi in Francia e Germania offre evidenze a supporto di quanto rilevato da Saurugger e Terpan (2016). Contrariamente a quanto affermato nella letteratura prevalente sull'europeizzazione, i governi degli Stati membri maggiormente dotati della capacità di realizzare innovazioni burocratiche possono utilizzare questa capacità anche per portare avanti politiche non allineate alle indicazioni della Commissione europea laddove queste ultime contrastino con le proprie priorità. Inoltre, il caso della Germania evidenzia come questa capacità possa essere impiegata per condurre una politica che si pone come obiettivo quello di influenzare quella europea.

Nel complesso, l'analisi delle sequenze di meccanismi conduce a concepire lo stimolo verticale europeo come un fattore di contesto che determina uno scambio reciproco di influenze tra il livello europeo e quello domestico nei processi di *problem solving*. Cambia in questo modo la prospettiva delle tradizionali indagini sull'europeizzazione delle politiche pubbliche: da un approccio interessato esclusivamente al grado di attuazione degli impulsi provenienti da Bruxelles si sta passando a uno in cui si misura l'apporto fornito dal livello europeo alla soluzione di problemi di *policy* che si atteggiano in modo parzialmente diverso in ciascuno Stato membro (Thomann, Sager, 2017). L'attenzione alle scelte di *design*, infatti, ha consentito di rilevare che i differenti percorsi dell'influenza europea nei quattro paesi oggetto di indagine non sono stati commisurati solo ai differenti livelli di capacità di attuare le indicazioni provenienti da Bruxelles, ma anche al diverso inquadramento del problema da risolvere da parte dei decisori pubblici domestici.

## 5.6

## Le lezioni estrapolate dai casi

L'analisi dei quattro casi di riduzione degli oneri amministrativi offre spunti di interesse pratico non solo per i promotori del cambiamento a livello domestico ma anche per coloro che sospingono questa politica dal livello europeo. La prima lezione, relativa alla mobilitazione delle risorse conoscitive, è particolarmente rilevante per gli innovatori che non dispongono della possibilità di adottare norme vincolanti o di utilizzare condizionalità finanziarie per indurre il cambiamento in altri soggetti. Questo non è solo il caso della Unione Europea nei confronti degli Stati membri ma anche quello degli organismi internazionali rispetto agli Stati oppure dello Stato nei confronti delle Regioni o dei Comuni laddove essi siano dotati di autonomia costituzionale.

L'analisi ha evidenziato che l'introduzione di forme di apprendimento vicario e di scambio di esperienze tra paesi rappresenta un presupposto necessario ma non sufficiente per determinare il cambiamento amministrativo. È infatti necessario che queste conoscenze sulle buone pratiche realizzate in specifici contesti siano poi elaborate e ripensate per renderle utilizzabili anche in realtà diverse. Nel caso dell'Italia è stata la lunga esperienza del nucleo di esperti della semplificazione a dare l'abbrivio alla riduzione degli oneri, rappresentando il presupposto per adottare una strategia ispirata alle esperienze svolte in altri paesi, ma poi adattata e rivista al fine di produrre risultati tenendo conto dei vincoli posti dallo specifico contesto. Non conta dunque solo far socializzare tra loro esponenti o esperti di amministrazioni diverse, ma anche aiutarli a realizzare analisi approfondite dei rispettivi contesti di appartenenza. Solo in questo modo li si mette nelle condizioni di affrontare i problemi specifici della realtà locale disegnando soluzioni aderenti alle peculiarità del contesto.

Nella definizione dei problemi e delle soluzioni in ambito domestico ha giocato un ruolo rilevante la partecipazione delle parti interessate al processo decisionale. La seconda lezione riguarda questo aspetto, spesso negletto dagli studi che riducono il processo decisionale delle riforme amministrative a un confronto più o meno conflittuale tra promotori del cambiamento e attori burocratici restii all'innovazione. I casi di Francia, Germania e Italia, se comparati con la Spagna in cui la partecipazione delle parti interessate è stata solo formale, pongono in risalto l'efficacia delle strategie che cercano alleati tra i cittadini e le imprese per accrescere le risorse politiche a disposizione dei promotori del cambiamento. Le strategie

di mobilitazione delle parti interessate hanno avuto successo anche perché i sistemi di programmazione di Francia, Germania e Italia hanno assicurato la trasparenza delle tecniche di misurazione e dei risultati del monitoraggio. Ciò ha fatto interagire i diversi attori attorno a una piattaforma condivisa di obiettivi, sia intermedi sia finali, e di dati per rilevare lo stato di avanzamento dei programmi di misurazione e riduzione degli oneri.

La terza e ultima lezione riguarda il ricorso a strutture indipendenti di regolazione e controllo. Nei casi oggetto di indagine questa strategia è stata perseguita solo in Germania in presenza di condizioni di contesto che hanno reso efficace questa soluzione di *design*. La delega al NKR non ha tuttavia implicato la deresponsabilizzazione delle amministrazioni, in quanto il centro del governo ha comunque guidato l'attuazione della politica di riduzione degli oneri amministrativi con una propria unità amministrativa dedicata e con apposito organismo dedicato al coordinamento amministrativo sul piano politico. Con riferimento al contesto, la lunga fase di stabilità politica ha evitato che il NKR si trovasse esposto alla vulnerabilità associata alle fluttuazioni dell'alternanza di governo. Il successo di una politica imperniata sul piano organizzativo sulla costituzione di una struttura tecnica dedicata dipende dunque dalla stabilità della leadership politica e dalla capacità di quest'ultima di delegare solo compiti ben mirati di supporto metodologico e monitoraggio, mantenendo la funzione di impulso e coordinamento in capo al centro e al vertice del governo.





## 6 Conclusioni

### 6.1

#### I risultati: meccanismi, contesti e *design* delle riforme

I CAPP. 2-5 hanno offerto rilevanti elementi per mettere a fuoco l'influenza dei meccanismi sugli esiti di ciascuna politica di cambiamento amministrativo. Il disegno di ricerca articolato sulle quattro comparazioni binarie ha mostrato come i contesti non spiegano da soli i risultati delle riforme in quanto il loro effetto è mediato dai meccanismi attivati in parte dalle scelte di *design* degli attori. I risultati dei nostri studi assumono quindi rilevanza sul piano metodologico. È stato infatti messo in luce il contributo che lo schema concettuale dell'istituzionalismo processuale può apportare alle indagini di tipo intensivo producendo teorie di medio raggio sul cambiamento amministrativo (Brower, Abolafia, Carr, 2000; Ospina, Esteve, Lee, 2017).

Il carattere esplorativo dei nostri studi di caso a carattere comparativo ha consentito di formulare una serie di ipotesi esplicative sull'effetto dei meccanismi che attendono di essere corroborate da ulteriori ricerche. Queste ipotesi arricchiscono il ventaglio di quelle già evidenziate da Barzelay e colleghi in quanto è stato utilizzato un disegno di ricerca che ha esteso l'analisi dei casi in senso longitudinale tenendo conto non solo della fase di definizione della agenda e di quella di decisione ma anche di quella di attuazione, nonché della successione dei diversi cicli di riforme nel corso del tempo. Questa estensione temporale ha consentito di rilevare empiricamente la portabilità dei meccanismi nei processi di riforma amministrativa. In questo modo si è messo in luce che, a differenza di quanto rilevato dalle ricerche di Barzelay e colleghi, i meccanismi non dispiegano sempre e solo un effetto positivo sulle riforme.

La direzione e l'intensità dell'effetto dei meccanismi, infatti, dipende dalla loro interazione con il contesto (Falleti, Lynch, 2009). Quest'ultimo



è a sua volta conformato dalla sequenza dei meccanismi che si sono concatenati tra loro nei precedenti cicli di riforma. Nei processi di riforma amministrativa, infatti, i meccanismi si combinano l'uno con l'altro: nei casi in cui spingono tutti in una stessa direzione, nel senso di frenare o al contrario di dare impulso alle innovazioni, questa combinazione assume le sembianze della sinergia; negli altri casi in cui la direzione dei diversi meccanismi è contrastante la concatenazione dà invece luogo a un gioco di spinte e controspinte tra i meccanismi che sostengono il cambiamento e quelli che lo inibiscono. Inoltre, nelle diverse concatenazioni che abbiamo rilevato in ciascuna politica indagata l'ordine di apparizione (*timing*) dei meccanismi è stato diverso, come diverse sono state la frequenza della loro apparizione e la durata dell'esplicarsi dei loro effetti.

Queste evidenze empiriche relative alla portabilità dei meccanismi hanno due implicazioni principali, una relativa alla teoria e l'altra relativa alla prassi. Per quanto riguarda la teoria, la portabilità implica il ricorso a ricerche induttive che sappiano generare analisi sempre più accurate dell'interazione tra contesti e meccanismi. Per quanto riguarda la prassi, invece, la portabilità mette in evidenza i margini di manovra che hanno gli innovatori nel determinare il successo o l'insuccesso delle riforme. Il gioco della combinazione degli effetti dei diversi meccanismi attivati e attivabili consente di disegnare una molteplicità di sentieri che si incrociano e biforcano su cui indirizzare il percorso degli interventi di cambiamento.

Con riferimento alla sinergia tra meccanismi, i risultati della nostra analisi confermano quanto già rilevato da Barzelay (2007): la combinazione più efficace per sostenere le riforme è quella tra i meccanismi di certificazione, di attribuzione di opportunità e di *feedback*. Si tratta, però, di meccanismi il cui effetto può cambiare direzione nell'ambito della stessa politica, come evidenziato dalla traiettoria assunta nei diversi cicli di riforma dalla trasparenza proattiva, dal *performance management* e dalla *better regulation*. Sul piano operativo ciò significa che il *design* delle riforme deve essere flessibile per consentire di introdurre lungo la strada i correttivi necessari ad adattare le scelte decisionali ai mutamenti del contesto al fine di sfruttare il vento generato dai meccanismi quando sospingono l'innovazione e di mettersi al riparo da essi quando invece soffiano in senso contrario.

La nostra analisi ha anche fatto venire alla luce la ricorrenza di un meccanismo trascurato dalle ricerche di Barzelay e colleghi, come quello dello *spillover*. Si tratta di un meccanismo di cui, salvo alcune eccezioni (Bezès, Parrado, 2013), gli studi del cambiamento amministrativo non tengono

sufficientemente conto. In particolare, il nostro studio ha evidenziato una tendenziale asimmetria dell'effetto di questo meccanismo rispetto alle diverse fasi del ciclo di vita delle politiche: lo *spillover* esercita spesso un effetto positivo in fase di formazione dell'agenda per poi giocare un ruolo di freno nella fase di attuazione nel caso in cui non si realizza una forma di coordinamento tra le politiche limitrofe che interagiscono tra loro. Gli interventi di riforma, pertanto, non vanno attuati come se essi costituissero iniziative separate le une dalle altre, ma devono essere posti in essere assicurando una guida complessiva dei diversi percorsi di cambiamento. Le riforme amministrative si articolano al loro interno in tanti diversi ambiti di intervento, dotati ciascuno di una propria specificità e autonomia, ma è comunque essenziale che esse siano governate da una regia comune.

A differenza dello *spillover*, nei casi indagati il meccanismo del *focusing event* ha spiegato un effetto positivo relativo esclusivamente alla fase di formulazione delle riforme. Si tratta, però, di un meccanismo che è più difficile da attivare perché il suo effetto non può prescindere dalla ricorrenza di eventi critici che sfuggono al controllo degli innovatori. A questi ultimi è consentito solo di tematizzare tali eventi quando essi si verificano per spingere le riforme in cima all'agenda. Come evidenziato dal caso della trasparenza proattiva in Italia, il *focusing event* può però avere delle ripercussioni sulla fase di attuazione di un ciclo di riforma nel caso in cui uno scandalo incida sulla credibilità degli interventi di cambiamento. Questo può indurre gli innovatori ad adottare nuove misure volte essenzialmente a rassicurare l'opinione pubblica a prescindere da una valutazione della loro efficacia che è invece alla base dell'attivazione del meccanismo del *feedback*.

Le analisi empiriche hanno generato anche evidenze che mettono in luce il ruolo dei contesti nei diversi processi di cambiamento. L'implicazione di carattere generale è che l'esito delle riforme sfugge a ogni pronostico predeterminato. In particolare, risulta confutata la tesi neo-istituzionalista secondo cui i tentativi di modernizzazione burocratica sono destinati al fallimento nei paesi con una tradizione amministrativa contrassegnata dal legalismo. Alcuni casi, come quelli del *performance management* a Caltagirone e della *better regulation* in Italia, hanno evidenziato che fattori di contesto diversi dalla tradizione amministrativa, in particolare quelli collegati alla competizione politica e quelli che caratterizzano lo specifico settore di *policy*, possono offrire delle opportunità per spingere il cambiamento anche in contesti istituzionali ritenuti avversi.

Riguardo alla competizione politica, l'alternanza dei governi apre delle finestre di opportunità per gli innovatori contribuendo all'attivazione del

meccanismo della certificazione. Queste finestre di opportunità sono però troppo ristrette nel caso in cui il ricambio dei governi sia eccessivamente frequente. In questo caso viene compresso l'orizzonte temporale che hanno di fronte i riformatori e ciò espone il percorso del cambiamento a brusche virate che possono incidere negativamente sui suoi esiti. Nei casi di instabilità politica è perlomeno necessario che la regia delle riforme amministrative resti in capo a uno specifico attore politico, come accaduto nella seconda fase della politica di *better regulation* in Italia in cui lo stesso ministro ha continuato a guidare il cambiamento nell'ambito di coalizioni di governo frammentate e precarie.

Le analisi empiriche hanno evidenziato anche la rilevanza dei fattori di contesto collegati alle specifiche politiche che ampliano il ventaglio delle soluzioni a disposizione degli innovatori. Questi ultimi possono far leva sui lasciti sedimentati dalle precedenti esperienze di riforma oppure possono trovare una sponda nelle istanze di modernizzazione promosse dai livelli di governo superiori. In alcuni casi gli innovatori possono far leva anche sulla rete degli interessi privati che possono essere mobilitati, introducendo forme di consultazione o stabilendo altre forme di partenariato pubblico-privato, per far assumere loro le vesti di alleati del cambiamento.

I quattro studi di caso hanno messo in evidenza gli esiti, in gran parte modesti e distorti, delle grandi riforme amministrative promosse dal NPM che si sono rivelate, alla prova dei fatti, poco adatte a incidere in modo significativo su realtà spesso ostili a recepirle. Ma questo non giustifica la scelta di rinunciare a priori a perseguire il cambiamento anche in questi contesti. In ciascuno di essi possono essere rinvenuti fattori relativi al flusso della politica e della *policy* su cui poggiare per riuscire almeno a stratificare le innovazioni sugli assetti istituzionali consolidati, realizzando forme parziali di cambiamento ma comunque effettive. La nostra analisi dei casi, in particolare il caso della trasparenza proattiva negli Stati Uniti e quello della semplificazione in Italia, hanno fatto emergere la rilevanza del fattore di contesto relativo all'eredità di *policy* che porta al consolidamento, nel corso del tempo, di un nucleo di esperti i quali sono in grado di far tesoro delle esperienze precedenti di riforma per progettare interventi di cambiamento efficaci e sostenibili.

Nell'arco del medio-lungo periodo il cambiamento parziale generato da tentativi apparentemente falliti di cambiamento può fungere da base di partenza per operare nuovi tentativi di modernizzazione sospinti da una diversa costellazione di fattori di contesto. Perché il cambiamento possa snodarsi nel corso del tempo, è però necessario che il *design* delle riforme

consideri l'effetto dei meccanismi facendo interagire le idee guida e gli assetti di *governance* con il contesto. Nel prossimo paragrafo sono discusse le lezioni che possono essere estrapolate dai nostri studi di caso e che possono essere messe a frutto per impostare il *design* delle riforme muovendo da una base empirica di riferimento.

## 6.2

## Le lezioni estrapolate dai casi

L'analisi dei casi ha ribadito l'esigenza, messa in risalto nel CAP. I, di spostare l'attenzione delle ricerche nel campo delle riforme amministrative. Occorre spostare la lente dell'analisi dall'attuazione di pacchetti di ricette del cambiamento a diffusione globale, come quelli propugnati dal NPM, allo studio in profondità dei meccanismi e dei contesti in cui si realizzano le specifiche politiche di innovazione. È questo il presupposto necessario per disegnare interventi di cambiamento realmente efficaci. Casi come quello della riduzione degli oneri amministrativi in Francia e quello del *performance management* a Pistoia hanno evidenziato come l'insuccesso delle riforme non sia riconducibile solo al deficit di capacità dei governi che le devono attuare, ma anche all'inadeguatezza dei rimedi universali proposti da un attore esogeno nel risolvere gli specifici problemi degli attori che operano in quella specifica realtà. In questi casi, infatti, i fattori di contesto non hanno ostacolato l'attuazione degli strumenti in voga a livello transnazionale. A mancare, piuttosto, è stato l'utilizzo effettivo di questi strumenti perché gli innovatori locali hanno ritenuto che tali accorgimenti non offrirono una soluzione ai problemi specifici che essi dovevano affrontare.

Se il fuoco dell'analisi si sposta dunque dall'attuazione degli strumenti al loro effettivo impiego non sono più le sole istituzioni, con la loro spesso strutturale incapacità di gestire il cambiamento, a svolgere il ruolo di freno dell'innovazione ma contano anche i limiti del *design* delle riforme. E questi limiti emergono maggiormente nella misura in cui l'innovazione è volta esclusivamente a porre in essere ricette prescritte senza tenere conto dei problemi della realtà in cui devono essere applicate. La progettazione del *design* delle riforme deve muovere da un'analisi approfondita della specificità del contesto che è necessaria per definire interventi di cambiamento che siano, laddove necessario, selettivi e gradualisti. L'ampiezza del contenuto degli interventi di cambiamento è una dimensione particolarmente rilevante del *design* che gli organismi dedicati alla diffusione globale delle ri-

forme tendono invece a trascurare. La scarsa attenzione al contesto induce questi organismi a promuovere le riforme come ampi pacchetti di misure di cambiamento radicale da attuare immediatamente e per intero.

Nel graduare gli interventi di riforma si deve anche tenere conto che a ciascuna delle politiche di cambiamento possono essere associati molteplici fini spesso in contrasto tra loro. Si pensi, ad esempio, al caso del *performance management* che in Italia si presume debba produrre dati per sostenere la capacità direzionale e, nel contempo, premiare i dipendenti meritevoli e assicurare il controllo sociale sull'andamento delle pubbliche amministrazioni. L'analisi ha mostrato che questi scopi sono in tensione tra loro e che hanno avuto successo solo gli innovatori capaci di optare per alcuni di essi. L'esigenza di procedere con gradualità e selettività è generata anche dalla scarsità delle risorse del cambiamento: agende di riforma troppo radicali, ampie e articolate necessitano di una insostenibile quantità di risorse da dedicare al coordinamento e al monitoraggio dei diversi interventi.

Sulla base di queste considerazioni è possibile estrapolare una lezione per gli organismi che spingono dall'esterno le riforme di altre istituzioni o di altri livelli di governo (Natalini, 2010). Sono ormai noti da tempo i limiti dell'approccio *top-down* seguito da organismi come l'OECD e l'Unione Europea per cui si definisce un pacchetto uniforme di misure sulla base delle iniziative realizzate in alcuni paesi avanzati, lo si impone poi nei diversi contesti attraverso una pressione esercitata mediante condizionalità economiche o influenze ideologiche, si procede poi a monitorarne l'attuazione nei diversi contesti attraverso indicatori e, sulla base dei risultati di questo monitoraggio, si alimenta una circolazione orizzontale delle pratiche. Si tratta di un esercizio che focalizza spesso l'attenzione degli innovatori più sull'apparenza di una legge adottata o di un nuovo ufficio introdotto che sulla sostanza di un cambiamento effettivo. In questo esercizio conta di più sembrare moderni agli occhi degli organismi transnazionali che risolvere concretamente gli specifici problemi del contesto locale in cui dovrebbe avvenire il cambiamento (Lodge, 2005). Per ovviare a questi limiti, stanno emergendo nuovi approcci alla valutazione delle innovazioni che non si focalizzano tanto su cosa sia stato attuato rispetto a un ideale pacchetto di riforme, ma su come il cambiamento sia stato promosso e quali meccanismi siano stati attivati, prestando attenzione a quanto esso abbia inciso sui comportamenti effettivi degli attori (Melloni, Pesce, Vasilescu, 2016). Questi nuovi approcci possono trarre linfa dal metodo estrapolativo non solo per agevolare lo scambio di pratiche ma anche per contribuire alla costituzione, nelle di-

## 6. CONCLUSIONI

TABELLA 6.1

Le lezioni estrapolate dall'analisi delle politiche di riforma amministrativa

Politica	Lezioni estrapolate
<i>E-government</i>	<p>La riforma isolata dalla più ampia agenda del cambiamento amministrativo risulta priva di salienza strategica e di raccordi istituzionali</p> <p>La <i>governance</i> priva di programmazione e monitoraggio non sostiene l'attuazione</p>
<i>Better regulation</i>	<p>L'idea guida troppo ampia, caratterizzata dalla dispersione delle iniziative e degli ambiti di intervento, risulta di difficile attuazione</p> <p>L'attuazione della riforma è sostenuta dall'equilibrio tra la responsabilizzazione delle burocrazie e la pressione di strutture tecniche e di ascolto poste al centro del governo</p>
Trasparenza	<p>La resistenza della burocrazia è accentuata da un approccio per comando e controllo privo di selettività</p> <p>La <i>governance</i> del cambiamento articolata in una pluralità di soggetti del governo e della società risulta più efficace della delega a un'autorità dedicata</p>
<i>Performance management</i>	<p>La resistenza della burocrazia è accentuata dalle idee guida che mettono sotto pressione sul piano personale i singoli burocrati</p> <p>La <i>governance</i> centralizzata attorno a una leadership burocratica agevola l'attuazione a livello organizzativo e va sostenuta con reti interorganizzative</p>
Riduzione oneri amministrativi	<p>La spinta delle riforme dall'alto va abbinata alla diagnosi del contesto per disegnare soluzioni aderenti ai problemi della realtà locale</p> <p>L'attuazione delle riforme è supportata da organismi tecnici indipendenti solo se questi sono abbinati al coinvolgimento degli interessi e alla guida di strutture poste al centro del governo</p>

verse realtà amministrative, di nuclei di innovatori che sappiano modulare consapevolmente l'agenda delle riforme rispetto alla specificità dei loro contesti di riferimento utilizzando forme di apprendimento vicario.

L'analisi dei casi ha anche generato implicazioni riferite alle singole politiche di riforma oggetto dell'indagine empirica che sono riepilogate in forma sintetica all'interno della TAB. 6.1. Si tratta di implicazioni relative

tanto alle idee guida quanto agli assetti di *governance* del cambiamento da cui possono essere distillate alcune lezioni di carattere più generale.

Con riferimento alle idee guida, l'analisi dei casi ha sottolineato la rilevanza della manipolazione del contenuto delle riforme. Come si è già detto sopra, è importante non eccedere in termini di ampiezza affastellando misure, strumenti e finalità perseguite che inibiscono l'attivazione della sinergia positiva tra i meccanismi. Occorre anche evitare di formulare le politiche di riforma in modo troppo specifico e sofisticato finendo per renderle poco comprensibili ai politici e ai burocrati, oltre che ai cittadini che dovrebbero beneficiarne. L'eccessivo tecnicismo porta a configurare le iniziative innovative come monadi sulla falsariga del caso della *better regulation* e di alcune declinazioni del *performance management* in Italia. In questo caso, infatti, l'eccesso di complessità e la scarsa comprensibilità di queste politiche di riforma ha privato, in alcune fasi, l'intervento del cambiamento del supporto del vertice politico e dei raccordi istituzionali con le diverse branche di cui si compone l'amministrazione pubblica, necessari per l'efficacia delle riforme.

Un'ulteriore implicazione in termini di idee guida riguarda il rapporto tra crisi di fiducia nelle istituzioni e successo delle riforme. Barzelay e Gallego (2010) hanno posto particolare enfasi sull'insoddisfazione dei cittadini come fattore di contesto abilitante su cui fanno leva gli innovatori per promuovere il cambiamento di assetti consolidati. La nostra analisi ha evidenziato che occorre valutare in modo più problematico l'influenza di questo fattore perché l'ambizione dei politici di dare una risposta immediata e percepibile all'insoddisfazione dei cittadini può generare effetti perversi. In alcuni casi, come quelli della trasparenza e del *performance management* in Italia, le riforme hanno finito per essere diseguate come crociate contro la burocrazia. In fase di attuazione, però, questa impostazione ha prodotto reazioni difensive della burocrazia che si è sentita vittima di un'aggressione, in quanto oggetto piuttosto che soggetto del processo di cambiamento. Questo ha spinto il personale e i dirigenti delle amministrazioni pubbliche a realizzare il cambiamento in modo meramente adempitivo.

Con riguardo alle lezioni relative agli assetti di *governance*, le nostre analisi hanno riscontrato in primo luogo la rilevanza delle coalizioni sociali che sostengono le riforme. Buona parte della letteratura di scienza dell'amministrazione continua a vertere sul rapporto tra politica e amministrazione trascurando il ruolo, ben noto all'analisi delle altre politiche pubbliche, degli interessi più o meno organizzati. Anche nel caso del cambiamento amministrativo occorre promuovere la formazione di coalizioni riformatrici chiamate a sostenere il cambiamento. Acquistano allora notevole rilevanza le piat-

taforme di ascolto, monitoraggio e comunicazione a sostegno dei processi di cambiamento, come accaduto nel caso della trasparenza proattiva negli Stati Uniti e nel caso della riduzione degli oneri amministrativi in Francia e Italia. Il processo di cambiamento viene così scandito a intervalli regolari da occasioni di confronto e dibattito pubblico che assicurano la tracciabilità delle riforme in termini di raggiungimento degli obiettivi finali di contenuto e di quelli intermedi di processo. Ciò contribuisce ad accentuare la flessibilità degli interventi di cambiamento nell'ambito di un processo circolare di partecipazione in cui le ricette offerte dagli esperti e dagli organismi internazionali si confrontano sistematicamente con la domanda sociale di cambiamento lungo tutto l'arco del ciclo di vita delle riforme.

Il ruolo delle competenze tecniche va dunque integrato in assetti di *governance* che garantiscono la collaborazione con i rappresentanti degli interessi sociali. Occorre tenere conto anche della collocazione istituzionale dell'apporto fornito da questi tecnici nella progettazione e attuazione delle riforme. Alla luce dell'analisi dei casi, il ricorso esclusivo alla strategia dell'introduzione di nuclei dedicati di esperti che si affiancano alle burocrazie appare avere scarse probabilità di successo. Nei casi in cui questi organismi sono stati introdotti, infatti, è emerso il loro deficit di capacità di coordinamento dell'attuazione delle riforme nelle diverse articolazioni del settore pubblico. La strategia in cui essi forniscono il loro apporto nell'ambito di cabine di regia poste al centro del governo, invece, riesce a responsabilizzare le burocrazie, specialmente nel caso in cui essa integri coordinamento e coinvolgimento degli interessi, come è accaduto nel caso della trasparenza proattiva negli Stati Uniti.

L'ultima lezione riguarda la formazione e selezione dei dirigenti pubblici abbinata al ricorso alle reti interorganizzative per facilitare lo scambio di esperienze tra pari. Si tratta di una dimensione della *governance* spesso trascurata con particolare riferimento ai casi in cui le riforme amministrative sono indirizzate a canalizzare l'insoddisfazione dei cittadini contro le burocrazie. Eppure, i casi del *performance management* a Cardano al Campo e Caltagirone hanno mostrato che i dirigenti pubblici possono fungere da perno del processo di cambiamento. Ciò richiede nuove modalità di formazione che si combinino con l'allestimento di reti professionali in cui il ruolo del dirigente pubblico come innovatore sia reso riconoscibile anche attivando incentivi a carattere reputazionale. È proprio nell'ambito della formazione dei dirigenti e della loro messa in rete che il metodo estrapolativo trova la propria sede privilegiata per generare e diffondere conoscenza a sostegno della diffusione dell'innovazione.

## 6.3

Lo studio del cambiamento amministrativo  
tra ricerca, didattica e consulenza

Negli ultimi decenni le indagini sul cambiamento delle amministrazioni pubbliche sono state a lungo confinate in dibattiti accademici sul grado e sulle modalità di diffusione delle ricette proposte dal NPM privi di implicazioni per gli operatori del settore (Pitts, Fernandez, 2009). Questo stato dell'arte è dovuto in buona misura alla tendenza del mondo universitario a lasciare il lavoro di ricerca e insegnamento isolato dai processi di *policy making* (Cairney, 2015). Solo di recente è emerso in ambito accademico, con maggiori ritardi nel contesto italiano, il ruolo della "terza missione": quella di alimentare il dibattito pubblico e fornire consulenza ai decisori pubblici nell'interpretare la realtà circostante e progettare politiche pubbliche fondate su metodi scientifici che diminuiscano i rischi di fallimento (Pollitt, 2006b).

Il ruolo della terza missione consegue alla manifesta inadeguatezza dei rimedi universali proposti dal NPM per ovviare ai ritardi e alle manchevolezze delle burocrazie e alla necessità di sgranare i problemi e trovare soluzioni di cambiamento differenziate e plasmate sui singoli processi, prestando particolare attenzione alla fase di attuazione in cui si annidano i principali ostacoli al successo delle riforme (Pollitt, 2017). Questo significa non rassegnarsi a stimolare solo cambiamenti dall'alto che generano effetti positivi in contesti favorevoli e in cui si innescano spontaneamente e positivamente gli opportuni meccanismi. Vuol dire cimentarsi con il tentativo di intraprendere le riforme anche (e soprattutto, perché ne hanno più bisogno) in contesti avversi cercando di sfruttare al meglio, con apposite strategie decisionali, le risorse a disposizione degli innovatori nel momento in cui si aprono delle finestre di opportunità.

In questo tipo di processi di cambiamento gli esperti di politiche pubbliche devono svolgersi anche il mestiere di consulenti. Quindi un ruolo maggiore e più importante: non solo dispensatori di panacee ma progettisti sartoriali di specifici processi di cambiamento (Barzelay, Thompson, 2009). Una consulenza da svolgere però secondo un approccio di tipo scientifico che dovrebbe guidare il *design* delle riforme (Behn, 1996). Un approccio che si basa sulla riflessione legata all'analisi della specificità delle circostanze e non sulla somministrazione di rimedi universali elaborati nelle università anglosassoni per le amministrazioni anglosassoni: un *policy making* intelligente e non solo meramente applicativo (Cairney, 2015).

Non occorre però solo rompere le paratie che separano la ricerca dalla consulenza accademica ma anche rivedere i target dei prodotti scientifici al momento orientati essenzialmente alla produzione di *papers* destinati ad altri studiosi. Occorre attivare anche nel settore delle politiche pubbliche siti web e riviste online destinati ad alimentare il dibattito pubblico e a mettere in comune le riflessioni di accademici, operatori e politici. L'analisi delle politiche dovrebbe poi essere alla base anche dell'insegnamento, per aiutare coloro che frequentano corsi universitari e ancor più post-universitari a costruire la capacità di analizzare i processi di innovazione per cogliere le opportunità di cambiamento. Ciò rappresenterebbe il superamento di una formazione mirata alla diffusione di concetti e strumenti generici secondo un approccio *one-size-fits-all* in nome di una più orientata alla soluzione di problemi. Anche l'insegnamento accademico dovrebbe accettare di confrontarsi con una realtà incerta, piena di rischi e ambigua, ma forse proprio per questo adatta o adattabile al cambiamento (Bouckaert, 2013).

La ricerca mirata sulle politiche pubbliche e basata sull'analisi dei casi in una prospettiva più realistica di quella proposta dagli approcci razionalisti viene allora a essere svolta per fornire in modo costante alimento all'insegnamento e alla consulenza. Diventa la sorgente di una conoscenza scientifica usabile per la soluzione dei molteplici, gravi e inediti problemi che le amministrazioni pubbliche sono chiamate ad affrontare negli anni a venire (Raadschelders, Lee, 2011).



## Riferimenti bibliografici

- ABERBACH J. D. (1990), *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight*, The Brookings Institution, Washington DC.
- ABERBACH J. D., ROCKMAN B. A. (2002), *Conducting and Coding Elite Interviews*, in "Political Science and Politics", 35, pp. 673-6.
- AMORETTI F., MUSELLA F. (2012), *Policy e politics del governo elettronico. L'esperienza europea*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 3, pp. 312-48.
- ANAC (2013), *Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n. 190/2012*, Autorità Nazionale Anticorruzione, Roma.
- ID. (2015), *Relazione annuale 2014*, Autorità Nazionale Anticorruzione, Camera dei deputati, Roma.
- ID. (2016), *Relazione annuale 2015*, Autorità Nazionale Anticorruzione, Senato della Repubblica, Roma.
- BARDACH E. (1994), *The Problem of Best Practice Research*, in "Journal of Policy Analysis and Management", 13, pp. 260-8.
- ID. (2004), *Presidential Address – The Extrapolation Problem*, in "Journal of Policy Analysis and Management", 23, pp. 205-20.
- BARZELAY M. (2003), *The Process Dynamics of Public Management Policy-making*, in "International Public Management Journal", 6, pp. 251-82.
- ID. (2007), *Learning from Second-Hand Experience: Methodology for Extrapolation-Oriented Case Research*, in "Governance", 20, pp. 521-43.
- BARZELAY M., FÜCHTNER N. (2006), *Explaining Public Management Policy Change: Germany in Comparative Perspective*, in "Journal of Comparative Policy Analysis", 5, pp. 7-27.
- BARZELAY M., GALLEGRO R. (2006), *From New Institutionalism to Institutional Processualism*, in "Governance", 19, pp. 531-57.
- ID. (2010), *The Comparative Historical Analysis of Public Management Policy Cycles in France, Italy, and Spain*, in "Governance", 23, pp. 209-23.

- BARZELAY M., THOMPSON F. (2009), *Making Public Management a Design-Oriented Science*, in "International Journal of Public Management", 12, pp. 289-309.
- BARZELAY M. *et al.* (2003), *Research on Public Management Policy Change in the Latin American Region*, in "International Public Management Review", 4, pp. 20-41.
- BEACH D., PEDERSEN R. B. (2013), *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- BEHN R. D. (1996), *Public Management: Should It Strive to Be Art, Science, or Engineering?*, in "Journal of Public Administration Research & Theory", 6, pp. 91-123.
- ID. (2003), *Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures*, in "Public Administration Review", 63, pp. 586-606.
- BÉLAND D. (2016), *Kingdon Reconsidered: Ideas, Interests and Institutions in Comparative Policy Analysis*, in "Journal of Comparative Policy Analysis", 18, pp. 228-42.
- BERRY J. M. (2002), *Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing*, in "Political Science & Politics", 35, pp. 679-82.
- BEZES P., PARRADO S. (2013), *Trajectories of Administrative Reform: Institutions, Timing and Choices in France and Spain*, in "West European Politics", 36, pp. 22-50.
- BOBBIO L., RONCAROLO F. (a cura di) (2016), *I media e le politiche. Come i giornali raccontano le scelte pubbliche che riguardano la vita dei cittadini*, il Mulino, Bologna.
- BONINI BARALDI S. (2014), *Evaluating Results of Public Sector Reforms in Rechtsstaat Countries*, in "International Public Management Journal", 17, pp. 411-32.
- BORRÁS S., RADAELLI C. M. (2015), *Open Method of Coordination for Democracy-Cracy?*, in "Journal of European Public Policy", 22, pp. 129-44.
- BÖRZEL T. A., RISSE T. (2003), *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, in K. Featherstone, C. M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, pp. 57-80.
- BOUCKAERT G. (2013), *Reflections and Challenges for the Public Administration Community*, in "Teaching Public Administration", 33, pp. 226-9.
- BOUCKAERT G., HALLIGAN J. (2007), *Managing Performance: International Comparisons*, Routledge, London.
- BRADY H. E., COLLIER D. (eds.) (2004), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, Rowman & Littlefield, Lanham.

- BROWER R. S., ABOLAFIA M. Y., CARR J. B. (2000), *On Improving Qualitative Methods in Public Administration Research*, in "Administration & Society", 32, pp. 363-97.
- BULL M., RHODES M. (2007), *Introduction – Italy: A Contested Polity*, in "West European Politics", 30, pp. 657-69.
- BUNDESREGIERUNG (2012), *Grundstein für besseres Recht: Fünf Jahre Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung*, Bundeskanzleramt, Geschäftsstelle Bürokratieabbau.
- BURWELL S. M. *et al.* (2013), *Open Data Policy – Managing Information as an Asset*, Office of Management and Budget, Washington DC.
- BUSETTI S., DENTE B. (2016), *Designing Multi-Actor Implementation: A Mechanism-Based Approach*, in "Public Policy and Administration", in press.
- CACCIATORE F., DI MASCIIO F., NATALINI A. (2017), *La trasparenza proattiva in Italia*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 1, pp. 49-80.
- CAIRNEY P. (2015), *How Can Policy Theory Have an Impact on Policymaking?*, in "Teaching Public Administration", 33, pp. 22-39.
- CAIRNEY P., JONES M. D. (2016), *Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory?*, in "Policy Studies Journal", 44, pp. 37-58.
- CAPANO G. (2003), *Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform During the 1990s*, in "Public Administration", 81, pp. 781-801.
- ID. (2009a), *Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem*, in "Journal of Comparative Policy Analysis", 11, pp. 7-31.
- ID. (2009b), *Tra leadership e tempo. Le dimensioni sfuggenti del cambiamento delle politiche*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 3, pp. 5-30.
- CASSESE S. (1993), *Hypotheses on the Italian Administrative System*, in "West European Politics", 16, pp. 316-28.
- ID. (2001), *L'età delle riforme amministrative*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 51, 1, pp. 79-98.
- CHIARAMONTE A., EMANUELE V. (2014), *Bipolarismo addio? Il sistema partitico tra cambiamento e de-istituzionalizzazione*, in A. Chiaramonte, L. De Sio (a cura di), *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*, il Mulino, Bologna, pp. 233-62.
- CIVIT (2012), *Per una semplificazione della trasparenza*, Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, Roma.

- CMPP (2011), *Simplifier la vie des usagers de l'administration*, CMPP-Conseil de modernisation des politiques publiques, Paris.
- CNIPA (2006), *Relazione annuale 2005*, Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, Roma.
- COBERT B. (2015), *Increasing Transparency of Federal Spending by Making Federal Spending Data Accessible, Searchable, and Reliable*, Office of Management and Budget, Washington DC.
- COLETTI P. (2013), *Evidence for Public Policy Design: How to Learn from Best Practice*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- COLETTI P., RADAELLI C. M. (2013), *Economic Rationales, Learning, and Regulatory Policy Instruments*, in "Public Administration", 91, pp. 1056-170.
- CONRAN J., THELEN K. (2016), *Institutional Change*, in O. Fioretos, T. G. Falleti, A. Sheingate (eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford University Press, Oxford, pp. 51-70.
- CRISTOFOLI D. et al. (2011), *Civil Service Reforms in Italy: The Importance of External Endorsement and Administrative Leadership*, in "Governance", 24, pp. 261-83.
- DAHLSTRÖM C., PETERS B. G., PIERRE J. (eds.) (2011), *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, University of Toronto Press, Toronto.
- DAWES S. (2010), *Stewardship and Usefulness: Policy Principles for Information-Based Transparency*, in "Government Information Quarterly", 27, pp. 377-83.
- DENTE B. (2011), *Le decisioni di policy. Come si prendono, come si studiano*, il Mulino, Bologna.
- DI MASCIO F. (2012), *Partiti e Stato in Italia. Le nomine pubbliche tra clientelismo e spoils system*, il Mulino, Bologna.
- DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA (1994), *I procedimenti amministrativi statali*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
- ID. (2014), *Semplificazione. Cosa chiedono i cittadini e le imprese*, Roma.
- DOLOWITZ D. P., MARSH D. (2000), *The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making*, in "Governance", 13, pp. 5-23.
- EPPEL E. (2017), *Complexity Thinking in Public Administration's Theories in Use*, in "Public Management Review", 19, pp. 845-61.
- ETTELT, S., MAYS N., NOLTE E. (2012) *Policy Learning from Abroad: Why It Is More Difficult than It Seems*, in "Policy & Politics", 40, 4, pp. 491-504.

- EUROPEAN COMMISSION (1999), *eEurope: An Information Society for All*, COM(1999) 687 final, Bruxelles.
- ID. (2006), *Measuring Administrative Costs and Reducing Administrative Burdens in the European Union*, COM(2006) 691 final, Bruxelles.
- ID. (2007), *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union*, COM(2007) 23, Bruxelles.
- ID. (2010), *Digitizing Public Services in Europe: Putting Ambition into Action*, 9<sup>th</sup> Benchmark Measurement, Bruxelles.
- ID. (2012), *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union: Final Report*, SWD(2012) 423 final, Strasbourg.
- ID. (2013), *Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps*, COM(2013) 685 final, Bruxelles.
- FALKNER G., TREIB O. (2008), *Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States*, in "Journal of Common Market Studies", 46, pp. 293-313.
- FALLETI T. G., LYNCH J. F. (2009), *Context and Causal Mechanisms in Political Analysis*, in "Comparative Political Studies", 42, 1143-166.
- FALLETI T. G., MAHONEY J. (2015), *The Comparative Sequential Method*, in J. Mahoney, K. Thelen (eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 211-39.
- FUKUYAMA F. (2004), *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press, Ithaca (NY).
- GALLEGO R., BARBIERI N., GONZÁLEZ S. (2016), *Reinterpreting the Multiple-Streams Framework from a Process Approach*, in R. Zohlnhöfer, F. Rüb (eds.), *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints: Assessing the Multiple-Stream Framework*, ECPR Press, Colchester, pp. 231-50.
- GAMBETTA D. (1998), *Concatenations of Mechanisms*, in P. Hedström, R. Swedberg (eds.), *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 102-24.
- GAO (2010), *Implementation of the Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006*, GAO-10-365, US Government Accountability Office, Washington DC.
- ID. (2015), *Federal Spending Accountability: Preserving Capabilities of Recovery Operations Center Could Help Sustain Oversight of Federal Expenditures*, GAO-15-814, US Government Accountability Office, Washington DC.

- ID. (2016a), *DATA Act: Improvements Needed in Reviewing Agency Implementation Plans and Monitoring Progress*, GAO-16-698, US Government Accountability Office, Washington DC.
- ID. (2016b), *DATA Act: OMB and Treasury Have Issued Additional Guidance and Have Improved Pilot Design but Implementation Challenges Remain*, GAO-17-156, US Government Accountability Office, Washington DC.
- GEORGE A. L., BENNET A. (2005), *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, MIT Press, Cambridge.
- GERRING J. (2007), *Case Study Research: Principles and Practices*, Cambridge University Press, New York.
- ID. (2008), *The Mechanismic Worldview*, in "British Journal of Political Science", 38, pp. 161-79.
- ID. (2010), *Causal Mechanisms: Yes, But...*, in "Comparative Political Studies", 43, pp. 1499-526.
- GERRING J., COJOCARU L. (2016), *Selecting Cases for Intensive Analysis: A Diversity of Goals and Methods*, in "Sociological Methods and Research", 45, pp. 392-423.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2008), *Plan de acción para la reducción de cargas administrativas*, Madrid.
- ID. (2014), *Informe de la unidad de reducción de cargas administrativas*, Madrid.
- GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE (2016), *La simplification en marche: une dynamique à l'épreuve des faits*, Paris.
- GUALMINI E. (2008), *Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States*, in "Public Administration", 86, pp. 75-94.
- HALL P. A. (2003), *Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics*, in J. Mahoney, D. Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press, New York, pp. 373-406.
- ID. (2006), *Systematic Process Analysis: When and How to Use It*, in "European Management Review", 3, pp. 24-31.
- ID. (2013), *Tracing the Progress of Process Tracing*, in "European Political Science", 12, pp. 20-30.
- HALL P. A., TAYLOR R. C. R. (1996), *Political Science and the Three New Institutionalisms*, in "Political Studies", 44, pp. 936-57.
- HEDSTRÖM P., YLIKOSKI P. (2010), *Causal Mechanisms in the Social Sciences*, in "Annual Review of Sociology", 36, pp. 49-67.

- HELM D. (2006), *Regulatory Reform, Capture, and the Regulatory Burden*, in "Oxford Review of Economic Policy", 22, pp. 169-85.
- HOLMES D. (2002), *E-gov. Strategie innovative per il Governo e la Pubblica Amministrazione*, FrancoAngeli, Milano.
- HOOD C. (1991), *A Public Management for All Seasons?*, in "Public Administration", 69, pp. 3-19.
- HOOGE L., MARKS G., SCHAKEL A. (2010), *The Rise of Regional Authority*, Routledge, London.
- HOWLETT M. (2009), *Process Sequencing Policy Dynamics*, in "Journal of Public Policy", 29, pp. 241-62.
- IDC (1994), *Informatica e pubblica amministrazione: prospettive e direzioni per un piano di sviluppo*, IDC-International Data Corporation Italia, Milano.
- JANSSEN M., CHARALABIDIS Y., ZUIDERWIJK A. (2012), *Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government*, in "Information Systems Management", 29, pp. 258-68.
- JREISAT J. E. (2005), *Comparative Public Administration is Back In, Prudently*, in "Public Administration Review", 65, pp. 231-42.
- KAY A., BAKER P. (2015), *What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies?*, in "Policy Studies Journal", 43, pp. 1-21.
- KING G., KEOHANE R., VERBA S. (1994), *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton University Press, Princeton.
- KINGDON J. W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little Brown, Boston.
- KROLL A. (2015), *Drivers of Performance Information Use*, in "Public Performance and Management Review", 38, pp. 459-86.
- KUHLMANN S. (2010a), *New Public Management for the 'Classical Continental European Administration': Modernization at the Local Level in Germany, France, and Italy*, in "Public Administration", 88, pp. 1116-130.
- ID. (2010b), *Performance Measurement in European Local Governments: A Comparative Analysis of Reform Experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany*, in "International Review of Administrative Sciences", 76, pp. 331-45.
- LISLE J. L. (2016), *Treasury's Government-wide DATA Act Implementation Continues, But Project Management Concerns Remain*, Office of Inspector General-Department of Treasury, Washington DC.
- LODGE M. (2005), *The Importance of Being Modern: International Benchmarking and National Regulatory Innovation*, in "Journal of European Public Policy", 12, pp. 649-67.

- LODGE M., JAMES O. (2003), *The Limitations of Policy Transfer and Lesson Drawing for Public Policy Research*, in "Political Studies Review", 1, pp. 179-93.
- LODGE M., WEGRICH K. (2009), *High Quality Regulation: Its Popularity, Its Tools and Its Future*, in "Public Money and Management", 29, pp. 145-52.
- IDD. (2015), *Crowdsourcing and Regulatory Reviews: A New Way of Challenging red Tape in British Government?*, in "Regulation & Governance", 9, pp. 30-46.
- MAHONEY J. (2000), *Path Dependence in Historical Sociology*, in "Theory and Society", 29, pp. 507-48.
- MAHONEY J., THELEN K. (eds.) (2010), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MANDON T. (2013), *Mieux simplifier. "La simplification collaborative"*, Rapport au Premier ministre, Paris.
- MARTIN C. (2014), *Barriers to the Open Government Data Agenda: Taking a Multi-Level Perspective*, in "Policy & Internet", 6, pp. 217-40.
- MASTENBROEK E., KAEDING M. (2006), *Europeanization Beyond the Goodness of Fit: Domestic Politics in the Forefront*, in "Comparative European Politics", 4, pp. 331-54.
- MAYNTZ R. (2004), *Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena*, in "Philosophy of the Social Sciences", 34, pp. 237- 59.
- MCADAM D., TARROW S., TILLY C. (2001), *Dynamics of Contention*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MCDERMOTT A. (2010), *Building Open Government*, in "Government Information Quarterly", 27, pp. 401-13.
- MEIJER A. (2013), *Understanding the Complex Dynamics of Transparency*, in "Public Administration Review", 73, pp. 429-39.
- MELE V., ONGARO E. (2014), *Public Sector Reform in a Context of Political Instability*, in "International Public Management Journal", 17, pp. 111-42.
- MELLONI E., PESCE F., VASILESCU C. (2016), *Are Social Mechanisms Usable and Useful in Evaluation Research?*, in "Evaluation", 22, pp. 209-27.
- MICHENER G., RITTER O. (2017), *Comparing Resistance to Open Data Performance Measurement: Public Education in Brazil and the UK*, in "Public Administration", 95, pp. 4-21.
- MORLINO L. (1998), *Democracy Between Consolidation and Crisis: Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*, Oxford University Press, Oxford.

- ID. (2007), *La transizione impossibile?*, in R. D'Alimonte, A. Chiaramonte (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, il Mulino, Bologna, pp. 11-50.
- MOSSBERGER K., WOLMAN H. (2003), *Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation*, in "Public Administration Review", 63, pp. 428-40.
- MOUMOUTZIS K., ZARTALLOUDIS S. (2016), *Europeanization Mechanisms and Process Tracing*, in "Journal of Common Market Studies", 54, pp. 337-52.
- MOYNIHAN D., PANDEY S. K. (2010), *The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information?*, in "Journal of Public Administration Research & Theory", 20, pp. 849-66.
- NAPOLITANO G. (2015), *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 65, pp. 611-40.
- NATALINI A. (2006), *Il tempo delle riforme amministrative*, il Mulino, Bologna.
- ID. (2010), *Capacity Building. Come far passare le riforme degli altri*, Carocci, Roma.
- NATALINI A., SALVI S. (2006), *Dalla Rupa al sistema pubblico di connettività*, in G. Della Cananea (a cura di), *I mercati della pubblica amministrazione. Le nuove procedure per l'acquisto di beni e servizi*, IPSOA, Milano, pp. 87-114.
- NKR (2013), *2013 Annual Report: Transparency of Costs Improved Focus on further Burden Reduction*, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin.
- ID. (2015), *2015 Annual Report: Opportunities for Cost Containment Improved. Seize Digital Opportunities now!*, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin.
- OBAMA B. (2009), *Transparency and Open Government*, The White House, Washington DC.
- ID. (2011), *Delivering an Efficient, Effective, and Accountable Government*, Executive Order 13576, The White House, Washington DC.
- ID. (2013), *Making Open and Machine Readable the New Default for Government Information*, Executive Order 13642, The White House, Washington DC.
- OECD (2009), *Regulatory Reform in Italy*, OECD Reviews of Regulatory Reform, Paris.
- ID. (2015), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris.

- ONGARO E. (2006), *The Dynamics of Devolution Processes in Legalistic Countries: Organizational Change in the Italian Public Sector*, in "Public Administration", 84, pp. 737-70.
- ID. (2011), *The Role of Politics and Institutions in the Italian Administrative Reform Trajectory*, in "Public Administration", 89, pp. 738-55.
- ID. (2013), *Explaining Contextual Influences on the Dynamics of Public Management Reforms: Reflections on some Ways Forward*, in C. Pollitt (ed.), *Context in Public Policy and Management: The Missing Link?*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, pp. 192-207.
- ONGARO E., VALOTTI G. (2008), *Public Management Reform in Italy: Explaining the Implementation Gap*, in "International Journal of Public Sector Management", 21, pp. 174-204.
- ORSZAG P. R. (2009), *Open Government Directive*, Office of Management and Budget, Washington DC.
- OSPINA S. M., ESTEVE M., LEE S. (2017), *Assessing Qualitative Studies in Public Administration Research*, in "Public Administration Review", in press.
- PAINTER M., PETERS B. G. (eds.) (2010), *Tradition and Public Administration*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- PANEBIANCO A. (2009), *L'automa e lo spirito. Azioni individuali, istituzionali, imprese collettive*, il Mulino, Bologna.
- PARRADO S. (2008), *Failed Policies but Institutional Innovation Through Layering and Diffusion in Spanish Central Administration*, in "International Journal of Public Sector Management", 21, pp. 230-52.
- PEARCE J. L., STEVENSON W. B., PERRY J. L. (1985), *Managerial Compensation Based on Organizational Performance*, in "The Academy of Management Journal", 28, pp. 261-78.
- PETERS B. G. (2008), *The Napoleonic Tradition*, in "International Journal of Public Sector Management", 21, pp. 118-32.
- ID. (2010), *Public Administration in the United States: Anglo-American, Just American, or Which American?*, in Painter, Peters (2010), pp. 114-28.
- PIERSON P. (2004), *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton.
- PIOTROWSKI S. J. (2017), *The "Open Government Reform" Movement: The Case of the Open Government Partnership and US Transparency Policies*, in "The American Review of Public Administration", 47, pp. 155-71.
- PITTS D. W., FERNANDEZ S. (2009), *The State of Public Management Research: An Analysis of Scope and Methodology*, in "International Journal of Public Management", 12, pp. 399-420.

- PODSAKOFF P. M., ORGAN D. W. (1986), *Self-Reports in Organizational Research*, in "Journal of Management", 12, pp. 531-44.
- POLLITT C. (2006a), *Performance Information for Democracy: The Missing Link?*, in "Evaluation", 12, pp. 38-55.
- ID. (2006b), *Academic Advice to Practitioners – What is its Nature, Place and Value Within Academia?*, in "Public Money & Management", 26, pp. 257-64.
- ID. (2008), *Time, Policy, Management*, Oxford University Press, Oxford.
- ID. (2011), *Not Odious but Onerous: Comparative Public Administration*, in "Public Administration", 89, pp. 114-27.
- ID. (2015), *Towards a New World: Some Inconvenient Truths for Anglosphere Public Administration*, in "International Review of Administrative Sciences", 81, pp. 3-17.
- ID. (2016), *Managerialism Redux?*, in "Financial Accountability & Management", 32, pp. 429-47.
- ID. (2017), *Public Administration Research Since 1980: Slipping Away from the Real World?*, in "International Journal of Public Sector Management", 30, 6-7, pp. 555-65.
- POLLITT C., BOUCKAERT G. (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- IDD. (2009), *Continuity and Change in Public Policy and Management*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton.
- POLLITT C. et al. (2010), *Performance Regimes in Health Care: Institutions, Critical Junctures and the Logic of Escalation in England and the Netherlands*, in "Evaluation", 16, pp. 13-29.
- PUTNAM R. D. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano.
- RAADSCHELDERS J. C. N., LEE K.-H. (2011), *Trends in the Study of Public Administration*, in "Public Administration Review", 71, pp. 19-33.
- RADAELLI C. M. (2007), *Whither Better Regulation for the Lisbon Agenda?*, in "European Journal of Public Policy", 14, pp. 190-207.
- ID. (2012), *Europeanization: The Challenge of Establishing Causality*, in T. Exadaktylos, C. M. Radaelli (eds.), *Research Design in European Studies: Establishing Causality in Europeanization*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 1-16.
- RADAELLI C. M., DENTE B., DOSSI S. (2012), *Recasting Institutionalism: Institutional Analysis and Public Policy*, in "European Political Science", 11, pp. 537-50.

- RADAELLI C. M., PASQUIER R. (2006), *Conceptual Issues*, in P. Graziano, M. P. Vink (eds.), *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 35-45.
- RADIN B. A. (2006), *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*, Georgetown University Press, Washington DC.
- RAGIN C. C. (2008), *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*, The University of Chicago Press, Chicago.
- RATHBUN B. C. (2008), *Interviewing and Qualitative Field Methods*, in J. M. Box-Steffensmeier, H. E. Brady, D. Collier (eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Oxford University Press, Oxford, pp. 685-701.
- REAL-DATO J. (2009), *Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework*, in "Journal of Comparative Policy Analysis", 11, pp. 117-43.
- RHODES R. A. W. (2016), *Recovering the Craft of Public Administration*, in "Public Administration Review", 76, pp. 638-47.
- ROBINSON D. *et al.* (2009), *Government Data and the Invisible Hand*, in "Yale Journal of Law and Technology", 11, pp. 160-75.
- ROCCO P., THURSTON C. (2014), *From Metaphors to Measures: Observable Indicators of Gradual Institutional Change*, in "Journal of Public Policy", 34, pp. 35-62.
- RODOTÀ S. (2004), *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari.
- ROSE R. (2005), *Learning from Comparative Public Policy: A Practical Guide*, Routledge, London.
- RUIJER E. (2017), *Proactive Transparency in the United States and the Netherlands: The Role of Government Communication Officials*, in "American Review of Public Administration", 47, pp. 354-75.
- RUIJER E., GRIMMELIKHUIJSEN S. G., MEIJER A. (2017), *Open Data for Democracy: Developing a theoretical framework for open data use*, in "Government Information Quarterly", 34, pp. 45-52.
- RUIJER E., MEIJER A. (2016), *National Transparency Regimes: Rules or Principles? A Comparative Analysis of the United States and The Netherlands*, in "International Journal of Public Administration", 39, pp. 895-908.
- SAETREN H. (2016), *From Controversial Policy Idea to Successful Program Implementation*, in "Policy Sciences", 49, pp. 71-88.
- SAHLIN-ANDERSSON K. (2001), *National, International and Transnational Constructions of New Public Management*, in T. Christensen, P. Laegreid (eds.), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Ashgate, Aldershot, pp. 43-72.

- SALVI S. (2011), *Continuità e sviluppi nelle politiche di semplificazione: il Piano 2010-2012*, in “Giornale di diritto amministrativo”, 27, pp. 781-7.
- SAURUGGER S., TERPAN F. (2016), *Resisting ‘New Modes of Governance’: An Agency-Centred Approach*, in “Comparative European Politics”, 14, pp. 53-70.
- SAVINO M. (2011), *The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards*, SIGMA Paper No. 46, OECD, Paris.
- ID. (2013) *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in “Giornale di diritto amministrativo”, 8-9, pp. 795-805.
- ID. (2016), *Il FOIA italiano*, in “Giornale di diritto amministrativo”, 8-9, pp. 593-603.
- SCHUDSON M. (2015), *The Rise of the Right to Know: Politics and the Culture of Transparency, 1945-1975*, Harvard University Press, Cambridge (MA).
- SEAWRIGHT J. (2016), *Multi-Method Social Science: Combining Qualitative and Quantitative Tools*, Cambridge University Press, Cambridge.
- SEAWRIGHT J., GERRING J. (2008), *Case-Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options*, in “Political Research Quarterly”, 61, pp. 294-308.
- SIEBER R. E., JOHNSON P. A. (2015), *Civic Open Data at a Crossroads: Dominant Models and Current Challenges*, in “Government Information Quarterly”, 32, pp. 308-15.
- SOTIROPOULOS D. A. (2004), *Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective*, in “West European Politics”, 27, pp. 405-22.
- TARROW S. (2010), *The Strategy of Paired Comparison: Toward a Theory of Practice*, in “Comparative Political Studies”, 43, pp. 230-59.
- THOLONIAT L. (2010), *The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a ‘Soft’ EU Instrument*, in “West European Politics”, 33, pp. 93-117.
- THOMANN E., SAGER F. (2017), *Towards a Better Understanding of Implementation Performance in the EUMultilevel System*, in “Journal of European Public Policy”, 24, pp. 1385-407.
- TILLY C. (2001), *Mechanisms in Political Processes*, in “Annual Review of Political Science”, 4, pp. 21-41.
- TORCHIA L. (a cura di) (2009), *Il sistema amministrativo italiano*, il Mulino, Bologna.
- TRAMPUSCH C., PALIER B. (2016), *Between X and Y: How Process Tracing Contributes to Opening the Black Box of Causality*, in “New Political Economy”, 21, pp. 437-54.

- VAN DER HEIJDEN J., KUHLMANN J. (2017), *Studying Incremental Institutional Change: A Systematic and Critical Meta-Review of the Literature from 2005 to 2015*, in "Policy Studies Journal", 45, pp. 535-54.
- VAN DOOREN W., VAN DE WALLE S. (eds.) (2008), *Performance Information in the Public Sector: How it is Used*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- WARSMANN J.-L. (2009), *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*, La Documentation française, Paris.
- WEGRICH K. (2009), *The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe: Comparing Mechanisms of Policy Diffusion*, Centre for Analysis of Risk and Regulation Discussion Paper, London School of Economics and Political Science, London.
- WOLF A., BAEHLER K. J. (2017), *Learning Transferable Lessons from Single Cases in Comparative Policy Analysis*, in "Journal of Comparative Policy Analysis", in press.
- WOLMAN H., PAGE E. (2002), *Policy Transfer Among Local Governments: An Information-Theory Approach*, in "Governance", 15, pp. 577-601.
- WRIGHT V. (1994), *Reshaping the State: The Implications for Public Administration*, in "West European Politics", 17, pp. 102-37.
- ZAHARIADIS N. (2008), *Europeanization as Program Implementation: Effective and Democratic?*, in "Journal of Comparative Policy Analysis", 10, pp. 221-38.
- ZIENTS J. D. (2010), *Open Government Directive: Framework for the Quality of Federal Spending Information*, Office of Management and Budget, Washington DC.



