



globus et locus

Progetto di ricerca

“Il ruolo locale dei soggetti istituzionali e funzionali nello sviluppo del territorio”

Governare l’innovazione multiscalare in condizioni di incertezza

A cura di:

F. Barbera, Università degli Studi di Torino

F. Fattorini, ForwardTo

A. Robiati, ForwardTo

Con il contributo di



Fondazione
Compagnia
di San Paolo



Indice

0. Introduzione
1. La *governance* sperimentalista: il modello
2. Casi ed esperienze di successo
 - 2.1. Il protocollo di Montreal: uno spartiacque per le politiche globali sul clima
 - 2.2. L' "effetto California" per le riduzioni delle emissioni di carbonio negli Stati Uniti
 - 2.3. Il controllo dei solfuri in USA: come le normative possono sostenere l'innovazione tecnologica
 - 2.4. La riduzione dell'inquinamento agricolo: il caso irlandese
 - 2.5. La riforma scolastica di Chicago
3. La *governance* anticipatoria: il modello
 - 3.1. La previsione strategica
 - 3.2. Casi ed esperienze di successo
4. Conclusioni ed indicazioni operative

0. Introduzione

Come generare innovazione in sistemi economici multiscalari caratterizzati da incertezza radicale? Come coniugare la centralità dell'azione pubblica con il ruolo strategico degli attori privati, delle organizzazioni degli interessi e delle autonomie funzionali? Per rispondere a queste domande, seguiremo il suggerimento di Charles Sabel e David Victor in *Fixing the Climate* (2022, ed. italiana in corso di stampa, *Governare il clima*, Donzelli, 2024), i quali propongono di applicare il modello della *governance* sperimentalista alla gestione innovativa di settori e filiere complesse, che sfuggono al perimetro dei confini amministrativi e alla potestà di singoli attori, siano essi pubblici o privati. La proposta sarà integrata con il modello della previsione strategica, che ha molte complementarità con la *governance* sperimentalista e mette a tema il ruolo “coesivo” del futuro.

Il modello della *governance* sperimentalista è basato sulla collaborazione fra attori dotati di saperi e poteri diversi, ognuno dotato di frammenti della conoscenza necessaria per generare l'innovazione necessaria e con interessi non “naturalmente” convergenti rispetto al novero dei problemi e delle soluzioni possibili. La *governance* sperimentalista va quindi intesa come processo decisionale aperto, insieme (e non in alternativa) al ruolo dell'Autorità pubblica che si esplica attraverso sanzioni e regole tipo *penalty default* che spingono gli agenti verso comportamenti diversi da quelli che la maggior parte delle parti sceglierebbe se agisse in modo indipendente e isolato. L'assunto è che tali regole e sanzioni inducano *ex ante* e *in itinere* gli agenti del processo decisionale a cooperare, facilitando la messa in comune di risorse e lo scambio di conoscenza e informazione. Le regole tipo *penalty default* sono assimilabili a “norme dispositive sanzionatorie” talmente severe che le parti preferiscono collaborare per evitare le conseguenze che deriverebbero dalla loro applicazione. Regole, appunto, che vanno disegnate e gestite come leve per processi decisionali aperti e plurali, non in alternativa a questi. Uno dei problemi che la *governance* globale/multiscalare deve affrontare, infatti, riguarda la separazione tra norme/regole formali e processi decisionali. Separazione che va ricomposta e soprattutto attuata in modo sinergico e – come vedremo – *place-based*.

La sinergia tra regole, dispositivi e processi decisionali di collaborazione fra imprese, Stato, organizzazioni degli interessi, istituzioni e cittadini ha l'obiettivo di rendere conveniente ricercare e investire in nuove tecnologie, processi e prodotti, in soluzioni operative e organizzative, come anche in modelli istituzionali *di frontiera*. Grazie alla messa a sistema della *governance* sperimentalista sempre più attori verrebbero così spinti a prendersi il rischio di innovare, co-disegnando filiere produttive, soluzioni istituzionali, nuovi mercati, nuove tecnologie e quindi dando vita a *nuovi standard*. È cruciale promuovere l'adattamento di tali tecnologie/soluzioni/modelli a ogni specifico contesto territoriale in modo *place-based*, quindi curvando il processo decisionale sulle caratteristiche

dei luoghi, dando spazio agli innovatori e spiazzando le rendite, con un deciso accompagnamento e supporto agli agenti in campo e attraverso il confronto con le associazioni della cittadinanza, con gli interessi organizzati, del lavoro e delle imprese, del terzo settore, della produzione culturale e dell'innovazione sociale. Il tutto per far sì che le aspirazioni delle persone-nei-luoghi, specie di luoghi e persone più vulnerabili, non entri in contrasto con le tecnologie/modelli/soluzioni che emergono dalla *governance* sperimentalista. In altri termini, nei processi decisionali occorre recuperare un rapporto positivo tra la *partnership* necessaria e la *partecipazione* possibile, evitando di riprodurre la frattura spesso creata dalle politiche territoriali e, come ben sappiamo, da quelle ambientali.

Vedremo come - per progettare, indirizzare e governare l'innovazione multiscale - la definizione delle missioni strategiche e degli obiettivi collettivi possa essere agevolata dall'uso sistematico della previsione strategica. L'innovazione in sistemi multiscale e multi-attore si confronta con problemi di incertezza radicale: non è chiara ex-ante la ripartizione dei costi e dei benefici, il ruolo di vecchi e nuovi attori, la presenza di nuove regole formali e informali, lo spazio di nuovi mercati, le possibilità aperte da nuovi prodotti e processi. Del resto, solo se affronta questi problemi la trasformazione prodotta è "massiva" e durevole nel tempo. Affinché ciò si verifichi, occorre che i processi di innovazione siano preceduti e guidati da esplorazioni strategiche degli *scenari futuri* in grado di condizionare, informare, sostenere e orientare decisioni progettuali e scelte operative all'interno delle arene sperimentaliste. Servono, cioè, processi decisionali capaci di visualizzare gli obiettivi avanti nel tempo. Senza questa prospettiva trasformativa a lungo termine, tutte le innovazioni tendono inevitabilmente a migliorare e prolungare i sistemi esistenti. D'altra parte, questo processo di innovazione a lungo termine e sperimentalista è interessante per cucire interessi e priorità eterogenee. Per esempio, la produzione industriale con la sostenibilità ambientale oppure l'erogazione dei servizi con il disegno di nuove infrastrutture di attuazione, ma anche la soddisfazione di bisogni di base con il cambiamento di modelli culturali e degli stili di vita e di comportamento. Il futuro, come vedremo, ha una capacità di coesione importante in grado di raccordare obiettivi, attori e priorità altrimenti separate.

1. La *governance* sperimentalista

La *governance* sperimentalista sfugge alla dicotomia oziosa fra centralizzazione e decentramento delle politiche pubbliche, poiché presuppone tanto la fissazione di sanzioni credibili per chi “sta fermo”, quanto un continuo apprendimento e adeguamento del processo decisionale ai nuovi obiettivi e alle catene mezzi-fini emergenti. Ecco il metodo nella sintesi di Sabel e Victor:

“Si parte fissando missioni strategiche sfidanti che indicano la direzione di marcia. Ma sin dall’inizio esse riconoscono il rischio di partenze false, stante che il corso di azione ottimale è all’inizio ignoto. La strategia incoraggia allora iniziative sul campo creando incentivi a innovare per gli attori che dispongono di competenze dettagliate sui problemi di mitigazione da affrontare in modo innovativo, e quindi converte le soluzioni che via via emergono in standard per tutti. Al tempo stesso, la strategia promuove processi partecipativi sul campo nei processi decisionali, per assicurare che le misure prese siano costruite, in modo verificabile, a misura delle esigenze dei luoghi. Quando gli esperimenti hanno successo essi forniscono informazione ed esempi concreti per plasmare diversamente la politica e gli investimenti – fuori dal condizionamento di specifici interessi e verso la missione fissata. Questa strategia risolve un problema globale, prima che con la diplomazia, attraverso la creazione di fatti concreti – nuove industrie e nuovi gruppi di interesse che effettivamente beneficiano dalla soluzione dei problemi e che divengono quindi gruppo di pressione per ulteriori sforzi della strategia.” (nostra traduzione).

La definizione mette bene in luce come i poteri pubblici (o che esercitano una funzione pubblica in forma reticolare e coordinata) debbano fissare standard e obiettivi generali o, meglio, di *interesse generale*, disegnare incentivi, prevedere sanzioni e *penalty defaults*. Ma, nel farlo, devono anche ammettere la loro ignoranza: i “centri” hanno il dovere politico di rappresentare l’interesse generale e indicare la direzione auspicabile del cambiamento, ma non sanno *come* raggiungere l’obiettivo e come allineare interessi divergenti. Per questo, il loro ruolo consiste nell’accompagnamento dei processi di ideazione e attuazione, offrendo agli agenti l’opportunità di orientare via via obiettivi e standard concreti, modificandoli (eventualmente anche riducendoli o modulandoli nel tempo) e così rendendo loro più conveniente rischiare. Anche per questo, la soluzione offerta dalla *governance sperimentalista* non è disegnata a tavolino. Essa è il frutto di esperienze concrete, di successi e insuccessi, di ostacoli che hanno avuto luogo in condizione di elevata incertezza sulle soluzioni da adottare e, dunque, di forte resistenza a rischiare il cambiamento. Come vedremo, si tratta di esperienze quali: l’attuazione del Protocollo di Montreal del 1987 per contrastare l’assottigliamento

della fascia di ozono; la riduzione delle emissioni di carbonio in California; il controllo delle emissioni di solfuri negli USA; la riduzione di inquinamento agricolo in Irlanda, alla riforma della scuola pubblica a Chicago.

La *governance* sperimentalista si completa con un modello di anticipazione del cambiamento possibile. Il risultato è un nuovo *metodo* di politica pubblica da applicare in ogni campo e, in primo luogo, in tutte quelle filiere che operano in condizioni di forte incertezza, insistono su una architettura multiscalare e sono di fatto regolate dal gioco reciproco di attori pubblici e privati. Un metodo, appunto, che richiede una *governance* né top down né bottom up, che chiama in causa regole e standard generali e non una pletera di norme, un ruolo forte delle *peer review* e dell'apprendimento/accompagnamento, anziché la logica delle “checklist” e della verifica dell'aderenza procedurale.

La strada suggerita si articola operativamente in tre parti:

- un *credibile* impegno pubblico che promuova l'innovazione di frontiera come propria missione;
- regole decisionali *place-based* che promuovano la contestualizzazione, l'adattamento dell'innovazione ai contesti sociali, economici e politici;
- meccanismi istituzionali in grado di assorbire, per settori o gruppi di settori, le regole decise e che portino al disegno operativo di *accordi multilaterali parziali*. La natura non tecnocratica di questo tipo di accordi li rende pubblicamente *accountable*.

Tali accordi multilaterali parziali hanno tre caratteristiche:

- Non sono di natura generale ma riguardano *campi delimitati* (evitando così la compensazione politica non trasparente fra tavoli settoriali diversi);
- Prevedono forme *permanenti* di monitoraggio e *review* reciproci;
- Sono *porosi* e sempre aperti all'entrata di nuovi membri.

I sei punti precedenti, come illustreremo nel paragrafo conclusivo dedicato alle indicazioni operative, costituiscono altrettante sfide istituzionali e organizzative per l'innovazione multiscalare. In altri termini, la *governance* sperimentalista richiede di costruire *ex-ante* un “esoscheletro” con le caratteristiche di cui sopra.

Oltre a ciò, il disegno concreto della cooperazione sperimentalista deve compiere scelte delicate su due fronti:

- dimensione della coalizione, che deve essere piccola abbastanza da convergere su un comune obiettivo sfidante; ma grande abbastanza da imporsi come punto di riferimento per gli altri attori e contesti.

- Livello di granularità dell'oggetto, è a un livello assai granulare che avvengono i passi in avanti. Non vanno quindi prestabiliti confini settoriali troppo rigidi, perché è da contaminazioni orizzontali che può venire il "salto".

Anche questi due punti, insieme ai sei precedenti, devono essere intesi come elementi non negoziabili, la cui presenza è dirimente per indirizzare i processi decisionali verso il modello della *governance* sperimentalista.

Vediamo qui di seguito alcuni casi di successo, che si caratterizzano per le dimensioni illustrate, per poi sviluppare gli elementi operativi nelle conclusioni.

2. Casi ed esperienze di successo

2.1. Il Protocollo di Montreal: uno spartiacque per le politiche globali sul clima

Negli anni '70, alcuni ricercatori misero in evidenza che l'utilizzo dei clorofluorocarburi (CFC), presenti nelle bombolette spray o in schiume prodotte dall'industria, risultava dannoso per la fascia di ozono. Successivamente un ulteriore studio scoprì un buco nell'ozono, attribuibile proprio all'ampio utilizzo di queste sostanze. Questo ha portato nel 1987 alla creazione del Protocollo di Montreal, il Programma Ambientale delle Nazioni Unite, volto a proteggere lo strato di ozono stratosferico terrestre eliminando gradualmente le sostanze chimiche che lo riducono (halon, tetracloruro di carbonio, clorofluorocarburi, tricloroetano, metilcloroformio, bromuro di metile, bromoclorometano). Oltre ai Paesi industrializzati, nel tempo il Protocollo di Montreal è stato esteso anche ai Paesi in via di sviluppo, che a partire dagli anni '90 stavano incrementando la produzione e il consumo di Sostanze Ozono Lesive (*Ozone Depleting Substances* o *ODS*), e a cui è stato richiesto di raggiungere i loro impegni di conformità rispetto all'eliminazione delle stesse. Per fare questo, è stato istituito il *Fondo Multilaterale Ozono* per finanziare progetti di investimento, *capacity building*, trasferimento tecnologico e riconversione industriale in 147 Paesi in via di sviluppo. Attualmente, il Protocollo disciplina circa 100 sostanze chimiche e dal 2016 include gli idrofluorocarburi (HFC), potenti gas serra che producono un forte impatto sul cambiamento climatico.

Inizialmente il Protocollo è stato contrassegnato da grande *incertezza* riguardo alle premesse del monitoraggio di alcune sostanze e all'efficacia dei risultati: questo approccio, infatti, sosteneva l'assunto che fosse necessario evitare l'assottigliamento dello strato di ozono attraverso la riduzione del 50% delle ODS utilizzate entro il 1998, ma al di là di ciò non vi era una chiara idea sulle opportunità e i rischi della sostituzione delle sostanze nocive con alcune alternative. Sebbene il terreno fosse altamente incerto e complesso, questo bastò per stabilire una volontà condivisa di intraprendere una ricerca collaborativa sulle sostanze alternative e sulla comprensione di come

renderle operative.

Innovativo per il suo tempo e per molti versi il più efficace accordo sulla protezione ambientale a livello internazionale, il successo di questo Protocollo è dato dal *riadattamento costante* del Programma in base alle più recenti informazioni scientifiche, ambientali, tecniche ed economiche a disposizione; questo consente di valutare l'effettiva attuazione del Protocollo e di prendere decisioni relativamente all'aggiunta di altre sostanze da tenere sotto controllo. Questo lavoro è realizzato da settori diversi dell'industria, commissioni di accademici, industriali e regolatori governativi che, attraverso gruppi di lavoro, cercano soluzioni alternative alla produzione e al consumo di quelle sostanze che impoveriscono lo strato di ozono. I progetti pilota, nati dai gruppi di lavoro, vengono testati sul campo e poi valutati nuovamente dalle commissioni per capire se possono essere attuati su larga scala. Nel caso in cui tali progetti non sortiscono i risultati sperati, e non si traducano quindi in soluzioni immediate in grado di eliminare l'uso delle sostanze chimiche, si estendono i tempi per l'eliminazione dell'uso di tali sostanze che avverrà in maniera più graduale. Mezzi e fini, quindi, co-evolvono all'interno di un processo di apprendimento collaborativo. Si tratta a tutti gli effetti di una revisione *peer-to-peer*, dove soggetti con *expertise* diverse valutano i progetti per comprendere costi ed efficacia al fine di adeguare o modificare gli obblighi normativi del Protocollo, e puntualmente si fa il punto sulle lezioni apprese. Per questo, il Protocollo di Montreal è un caso paradigmatico di *governance sperimentalista* perché si fonda su un processo di *decision-making*, che favorisce la collaborazione tra pubblico e privato per risolvere problemi legati all'inquinamento. In conclusione, attraverso le modalità sopradescritte, si stabiliscono i presupposti per generare visioni innovative di futuro, che poi vengono passate al "test di realtà" attraverso l'apprendimento reciproco. Dopo la pratica sul campo, tali visioni potranno concretizzarsi in prodotti innovativi e sicuri per l'ambiente. La ricerca congiunta di *problem-solving* ha portato ottimi risultati: il rapporto quadriennale del Gruppo di Valutazione Scientifica del Protocollo di Montreal ha confermato l'eliminazione graduale di circa il 99% delle sostanze vietate che riducono lo strato di ozono.

2.2. L'"effetto California" per le riduzioni delle emissioni di carbonio negli Stati Uniti

Dagli anni '60 la California risulta lo Stato con una qualità dell'aria tra le peggiori degli Stati Uniti e, per questo, sono state implementate normative volte a limitare le emissioni di smog, un inquinante urbano che deriva dagli scarichi dei veicoli a motore e dalle attività industriali. In concomitanza alla promulgazione del *Clean Air Act* nel 1970, la legge che introduce una serie di strategie politiche per combattere l'inquinamento atmosferico e climatico, la California ha stabilito i propri standard di emissione, in linea con quelli nazionali, e a cui aderiscono anche altri Stati americani. Nonostante il raddoppio del numero di auto in circolazione, la California ha ridotto i propri livelli di smog di oltre

il 50%. L'autorità che si occupa di regolamentare la protezione della qualità dell'aria dello Stato, CARB, è governato da un consiglio di dodici membri, nominati dal governatore, e da due legislatori. Il consiglio riflette *vari punti di vista e competenze tecniche*, tra cui ingegneria dell'autoveicolo, chimica, medicina, inquinamento atmosferico, insieme a rappresentanti della società civile e dei distretti di controllo dell'inquinamento atmosferico dello Stato. In questo modo, il CARB crea un "forum" in cui le lezioni apprese possono essere rapidamente trasferite, generando apprendimento e attuazione. Si tratta, come vedremo nelle conclusioni, di un aspetto cruciale della *governance* sperimentalista basato sull'intreccio tra interessi economici saperi tecnologici, capacità amministrativa e legittimazione politica

Negli anni '90, il CARB ha introdotto programmi per i veicoli a basse emissioni (*LEV*) e per quelli a zero emissioni (*ZEV*), promuovendo standard più severi a livello nazionale attraverso un sistema di sanzioni per gli Stati e le aziende che non riescono a dimostrare un impegno concreto. Come già descritto per il Protocollo di Montreal, questi standard rappresentavano all'epoca una notevole sfida *in assenza di tecnologie adeguate* ed anche in questo caso gli obiettivi venivano stabiliti senza conoscere i possibili esiti. Il successo dell'"effetto California" nel ridurre l'inquinamento atmosferico è attribuibile alla costante valutazione dei programmi in base alle tecnologie disponibili, che consentono di soddisfare i requisiti normativi. Nel 1990, il CARB, iniziando a promuovere veicoli a zero emissioni, ha aperto la strada a cambiamenti significativi nelle tecnologie utilizzate per la costruzione dei motori a combustione interna (diesel e benzina): ad esempio, un'auto nuova venduta oggi in California emette il 99% di inquinanti in meno rispetto a un'auto nuova degli anni Sessanta. Nel tempo, gli obiettivi del CARB sono stati adattati alle nuove tecnologie, portando al successo del programma e al rapido aumento delle vendite di veicoli elettrici: nel 2011 sono state vendute diciassettemila auto elettriche e nel 2012 il numero è triplicato fino a cinquantaduemila.

2.3. Il controllo dei solfuri in USA: come le normative possono sostenere l'innovazione tecnologica

Il Biossido di zolfo (SO_2) è il risultato dell'ossidazione dello zolfo e dei composti che lo contengono. L'anidride solforosa, derivante dai processi di combustione di combustibili fossili come il gasolio, rappresenta uno dei principali inquinanti atmosferici, noto per i suoi effetti dannosi sulla salute umana e come causa predominante delle piogge acide. Nel 1970, con l'approvazione del *Clean Air Act*, il governo federale degli Stati Uniti riconosceva già gli impatti negativi del SO_2 , stabilendo gli standard di qualità dell'aria ambientale a livello nazionale (*NAAQS*), soggetti alla vigilanza dell'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente (*EPA*). L'EPA doveva fissare rigorosi standard scientificamente validati, affinché ogni località li rispettasse entro il 1976. Ogni Stato con aree non conformi doveva sviluppare un piano di attuazione, sottoposto sempre all'approvazione dell'EPA.

Questa normativa si concentrava principalmente sul settore energetico, all'epoca prevalentemente basato sul carbone, utilizzato per quasi il 60% della produzione nazionale di elettricità. L'introduzione degli *scrubber*, dispositivi che rimuovono chimicamente lo zolfo dai gas di combustione prima dell'emissione attraverso le ciminiere, rappresentò una svolta significativa.

Come osservato con il CARB californiano, la collaborazione non si basò su un approccio di controllo rigido, ma su un *sistema collaborativo* che includeva *esperimenti* sul campo, regolamenti *adattabili* e la selezione di tecnologie in base alle *prestazioni*. Per convalidare le prestazioni, si è reso necessario eseguire test nelle centrali elettriche in *collaborazione* con proprietari motivati, disposti a rischiare tempi di inattività e spese in cambio di conoscenza. Gli *scrubber*, inizialmente sperimentali, divennero sempre più affidabili e accettabili, portando alla loro installazione su nuovi impianti. La collaborazione con le autorità di regolamentazione garantiva anche che le spese dei test non fossero solo a carico delle aziende, ma venivano considerati come azioni di ricerca svolte dall'autorità di regolamentazione.

Attraverso la collaborazione incentrata sulla sperimentazione e un processo di apprendimento fondato su una revisione *peer-to-peer*, gli *scrubber* sono stati considerati la tecnologia di controllo più efficace per ridurre le emissioni di SO₂. La conoscenza dell'affidabilità e dell'efficienza degli *scrubber* ha portato a dei risultati notevoli. In questo contesto, la sperimentazione collaborativa e la revisione tra le parti coinvolte rappresentano un altro esempio di *governance sperimentalista*, dimostrando che i sistemi normativi e gli incentivi di mercato possono essere *complementari* nel promuovere l'innovazione tecnologica

2.4. La riduzione dell'inquinamento agricolo: il caso irlandese

Nel contesto della lotta agli effetti del cambiamento climatico, la risposta ai problemi spesso richiede soluzioni adattate al contesto in cui vengono implementate le misure. Generalmente si tratta di misure che influenzano quotidianamente la vita delle persone, modificando la mobilità e la produzione industriale etc.

Il caso irlandese, che esamineremo in questo paragrafo, illustra il concetto di "contestualizzazione" degli standard europei sull'inquinamento idrico attraverso l'applicazione di un modello dinamico di *governance* locale. Si tratta di reinterpretazioni locali di provvedimenti generali, e tali adattamenti generano cambiamenti nella *governance* locale in direzione di un approccio sperimentale che coinvolge molteplici attori con diversi ruoli e provenienti da ambiti differenti, come ad esempio membri della comunità locale. La gestione dell'inquinamento agricolo da parte dell'Irlanda negli ultimi due decenni riguarda un esempio di contestualizzazione efficace che opera in un contesto di incertezza, soprattutto riguardo all'inquinamento da fonti non puntuali, che si verifica quando la fonte

di un contaminante non è identificabile e può provenire da diversi luoghi. Questo è il caso del deflusso di acqua contenente fertilizzanti e pesticidi dai campi agricoli oppure sedimenti di sostanze riconducibili all'utilizzo di prodotti per la casa.

Un programma come “*Agricultural Catchments*”, istituito nel 2008, che ha visto la collaborazione di centinaia di *agricoltori e ricercatori*, ha rivelato che l'applicazione di regole generali può essere inefficace a causa della variabilità locale nelle dinamiche di assorbimento e drenaggio dei nutrienti. Un secondo studio dell'*Irish Environment Protection Agency* (EPA) si è posto l'obiettivo di selezionare le aree prioritarie di intervento e creare istituzioni di *governance* locale per supportare l'esecuzione degli interventi concordati, con la partecipazione di tutti gli attori interessati. La selezione delle aree prioritarie viene valutata con esami sul campo delle fonti di inquinamento in determinati corpi idrici, realizzati dagli stessi attori locali. Questa valutazione determina poi il piano di lavoro locale, con specifiche tecniche e valutazione dei costi.

Questi sforzi sono stati formalizzati nel 2016 con l'istituzione, come parte del recepimento da parte dell'Irlanda dei requisiti della WFD, del “*Local Authority Water Programme*” (LAWPRO) coinvolgendo autorità locali, EPA irlandese e altre entità statali per valutare i bacini idrografici, fornendo anche assistenza tecnica alle parti interessate e aiutando ciascuna località a raggiungere gli obiettivi nell'attuazione del piano di gestione dei bacini idrografici. I problemi agricoli rilevati dalle valutazioni sul campo vengono affidati a consulenti specializzati in sostenibilità agricola che, insieme al gruppo di valutazione, assistono gli agricoltori nel migliorare le loro pratiche di gestione della terra e dei nutrienti. Questo approccio, che integra regolamentazione e fornitura di servizi pubblici, riflette l'importanza di un coinvolgimento continuo e contestuale nella *governance* locale dove i livelli inferiori e superiori interagiscono dinamicamente, correggendosi ed evolvendosi reciprocamente. L'inclusione e la responsabilizzazione degli attori locali diventano quindi elementi essenziali nella risoluzione dei problemi normativi, con possibili conseguenze di vasta portata per la progettazione e il funzionamento della *governance*. La creazione del programma LAWPRO, come integrazione alla *governance* locale, suggerisce inoltre come la regolamentazione in condizioni di incertezza possa modellare la partecipazione democratica.

2.5. La riforma scolastica di Chicago

A Chicago, alla fine degli anni '80, il fallimento del sistema scolastico pubblico ha convinto le parti interessate che un cambiamento radicale era urgente e necessario. Tuttavia, nessuno aveva un progetto di riforma pronto da applicare. Si è così aperto un forum deliberativo, un "esoscheletro" della

riforma, per lanciare nuove iniziative atte a valutare le scelte e a imparare dai risultati provvisori. È probabilmente stata l'esistenza di questo esoscheletro che spiega come il sistema scolastico di Chicago sia stato in grado, nei decenni successivi, di aumentare i tassi di diploma fino all'80%, migliorando i punteggi nei test standardizzati, riducendo i divari di rendimento tra gruppi etnici e aumentando le iscrizioni all'Università, nonostante le continue turbolenze nella politica cittadina e scolastica e l'iniziale assenza di un modello di riforma.

Le premesse della riforma scolastica di Chicago erano disastrose. L'allora Segretario all'istruzione aveva pubblicamente definito il sistema scolastico di Chicago come "il peggiore del Paese".

L'operazione di riforma aveva anche il consenso della comunità imprenditoriale. Gli imprenditori non erano meno sconvolti dal fallimento della burocrazia dei distretti scolastici e, inoltre, erano determinati a migliorare le prestazioni del sistema scolastico utilizzando i metodi tipici della produzione snella di derivazione giapponese (metodo Toyota) per tagliare la gerarchia aziendale e introdurre un metodo orientato alla soluzione dei problemi fino a livello dell'erogazione del servizio alla cittadinanza.

Nel 1989, in Illinois, un'alleanza promossa da questi gruppi ha assicurato l'approvazione di una legge statale che decentrava il controllo delle scuole di quartiere a un consiglio scolastico locale eletto, la cui maggioranza dei membri doveva essere scelta tra i genitori della comunità. Ogni consiglio sceglieva il preside della propria scuola; il preside assumeva gli insegnanti e approvava un piano annuale di miglioramento della scuola. È apparso quasi subito chiaro che i membri neo-eletti del consiglio *non sapevano cosa fare* della loro nuova autorità. Per sbloccare la situazione, con la burocrazia in ginocchio e i nuovi consigli di base che faticavano a orientarsi, un gruppo di *ricercatori specializzati* in sistemi dell'istruzione dell'Università di Chicago ha riunito gruppi di base, figure chiave del sistema scolastico (compresi i rappresentanti del sindacato degli insegnanti e dell'associazione dei presidi), fondazioni, accademici con stretti legami con le scuole di Chicago grazie a precedenti lavori sulla riforma scolastica, fino a gruppi civici legati alla comunità imprenditoriale. Da questi incontri è nato il *Consortium on Chicago School Research*. Il Consorzio è diventato il sostegno e il paladino di successive coorti di innovatori a livello scolastico. I più bravi sono stati promossi nelle strutture del distretto, dove hanno aiutato altre scuole a adottare e perfezionare i metodi di cui erano stati pionieri. In questo modo, l'ufficio centrale si è lentamente trasformato da aspirante gestore di un sistema complesso in tutti i suoi dettagli a rete di supporto per il miglioramento delle scuole. Attraverso la lingua franca della riforma e ampliando il sostegno all'innovazione, il Consorzio ha aiutato Chicago a realizzare ciò che pochi altri sistemi scolastici locali sono riusciti a fare: miglioramenti sistemici e duraturi nell'insegnamento e nella gestione della scuola, che hanno migliorato notevolmente i risultati degli studenti.

3. La *governance* anticipatoria: il modello

3.1. La previsione strategica

La previsione strategica è una metodologia di anticipazione derivata dagli studi previsionali. Sebbene le definizioni siano tendenzialmente specifiche per ogni contesto, vi sono fondamenti caratteristici condivisi a livello internazionale, sia per le applicazioni nel settore pubblico che in quello privato. La Commissione Europea definisce la previsione strategica come “*un processo sistematico e partecipativo di raccolta di informazioni sul futuro e di costruzione di visioni a medio-lungo termine, finalizzato a consentire decisioni attuali e a mobilitare azioni comuni*”. Non ha lo scopo di predire il futuro, come se questo fosse già definito e solo da svelare, ma mira a utilizzarlo (e modellarlo) come *strumento strategico*, anticipante e trasformativo.

La previsione strategica non si limita allo studio delle tendenze in atto e dei possibili impatti futuri e non ha a che fare solo con l'esplorazione degli scenari possibili, ma contribuisce a definire strategie e a connettere reti di attori degli ecosistemi in grado di programmare percorsi e dunque attuare passi concreti. È pertanto funzionale a orientare azioni realizzabili nel presente per il futuro prossimo, a partire da scenari e visioni di lungo periodo. Un aspetto di forte rilievo è che la previsione strategica non viene svolta in modo isolato da un piccolo gruppo di esperti, accademici o decisori, ma coinvolge *diversi gruppi* di attori interessati alle questioni in gioco. È, anche da questo punto di vista, perfettamente sovrapposta alle esigenze della *governance* sperimentalista. I risultati di questi processi coinvolgono – anche soltanto in specifiche fasi – stakeholders e pubblici più ampi ed eterogenei. Ciò si basa sul principio che i problemi da affrontare non possono essere compresi correttamente se ridotti a una sola dimensione “governabile” da specifici gruppi o attori, o ancora “tagliati” per farli rientrare nella prospettiva delle diverse discipline. L'importanza del “futuro come metodo” è tanto più saliente quanto maggiore è l'attenzione della politica istituzionale alla mera gestione del presente sulla base di paradigmi del passato.

Il modello della *governance* anticipatoria è stato applicato in alcuni Paesi europei nel corso dell'ultimo decennio. In Finlandia, l'Osservatorio insieme alla Commissione Europea sta testando il modello portando avanti alcuni progetti pilota. Il rapporto OCSE del 2022, *Anticipatory innovation governance: towards a new way of governing in Finland*¹, presenta ai governi un percorso possibile per affrontare i problemi prima che raggiungano il punto di crisi, descrivendo come possono diventare anticipanti e più preparati per il domani, sviluppando conoscenze e strumenti per affrontare le sfide

¹ <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2022/06/OECD-Finland-Anticipatory-Report-FINAL.pdf>

future. In Irlanda vengono portati avanti programmi formativi dedicati che coinvolgono dirigenti pubblici, responsabili politici ed esperti di *Strategic Foresight*. In Lettonia, l'OPSI sta sviluppando un modello e un kit di strumenti per orchestrare ecosistemi di *governance* anticipatoria in collaborazione con l'Agenzia per gli investimenti e lo sviluppo del governo locale. In generale, l'Osservatorio ha sperimentato il modello di anche in vari altri paesi, tra i quali Regno Unito, Paesi Bassi, Danimarca, Irlanda, Svizzera, Norvegia, Australia e Nuova Zelanda. In questi anni, infine, è stato avviato il progetto LIMinal, un percorso policentrico tra Lituania, Italia e Malta, allo scopo di integrare meglio i processi di previsione strategica con i sistemi di pianificazione delle politiche e di gestione del rischio. L'intento è di rendere la previsione strategica e l'innovazione anticipatoria una capacità interna diffusa in modo da integrare l'esplorazione strategica e la pratica sperimentale delle possibilità future nell'azione standard dei governi. "LIMinal" fa riferimento al concetto di "soglia" (tra due stati, tra presente e il futuro) e vuole esprimere il senso della transizione da un approccio di *governance* reattivo a un processo decisionale anticipatorio, dunque un approccio che considera gli sviluppi futuri e provoca l'azione necessaria nel presente. A oggi, Lituania, Italia e Malta dispongono di centri di formazione e agenzie di ricerca e analisi strategica di dati per fornire alle proprie pubbliche amministrazioni leve per rafforzare consapevolezza del futuro e guida anticipatoria. L'obiettivo è condividere pratiche e conoscenze per identificare modelli e disegnare strategie adatte ai diversi contesti.

L'applicazione della previsione strategica ai processi decisionali segue modelli ricorrenti². Sono necessari una serie di elementi attraverso i quali si passa dall'analisi sistematica di tendenze e segnali del presente all'esplorazione qualitativa di scenari futuri di medio-lungo termine, per poi approdare alla costruzione di visioni strategiche e relative catene mezzi-fini per determinare le pre-condizioni alla loro realizzazione e, infine, orientare la programmazione di azioni nel futuro prossimo.

Nel caso in cui sussistano condizioni per un processo decisionale allargato, che mira cioè a connettere gruppi sociali e attori degli ecosistemi, rappresentanti di territori o settori non solo contigui e complementari ma anche lontani (e pur sempre portatori di interesse), si parla di "Open Foresight"³. In questi casi la numerosità di soggetti coinvolti può variare di molto: da un minimo di 10-15 persone a qualche centinaia (in attività condotte tramite metodi partecipativi). La costellazione di stakeholders implicata è anche la garanzia di una adeguata e capillare diffusione dei risultati sia in termini di

2 Vari studi e diverse comunità internazionali di ricerca e pratica specializzate sul foresight hanno prodotto modellizzazioni del processo di applicazione del foresight. Qui rimandiamo a una formalizzazione autorevole dell'APF (Association of Professional Futurists, che riunisce profili accademici e non di tutto il mondo, esperti di futures studies e di strategic foresight), il "Foresight Competency Model" (www.apf.org/product-page/foresight-competency-model). E anche alla pubblicazione dei docenti dell'Houston Institute Andy Hines e Peter Bishop "Thinking about the future" (Hinesight, 2015).

3 Si veda: Regina Gattringer e Melanie Wiener, Open foresight in the front-end of an Open Innovation Process (2015, www.researchgate.net/publication/321020368_Open_Foresight_in_the_Front-End_of_an_Open_Innovation_Process).

informazione e sensibilizzazione in grado di attivare una mentalità orientata ai futuri possibili. Le visioni strategiche prodotte da questa intelligenza collettiva mobilitano le energie e le azioni dei singoli verso scopi comuni aggreganti. Affinché le comunità di pratica siano componenti essenziali della *governance* anticipatoria è fondamentale che vi sia *agency* (capacità di agire, oltre che di aspirare, da parte degli stakeholders coinvolti, in particolare quelli non istituzionali). Inoltre, è opportuno un lavoro di cura e manutenzione relazionale delle reti di collaborazione. Se il dispositivo della comunità poggia su legami sociali solidi, allora questi sono funzionali ai processi di innovazione e alla costruzione di idee di futuro. A queste condizioni, il futuro diventa uno strumento di coesione e di azione collettiva⁴.

3.2. Casi ed esperienze di successo

3.2.1. Strategic foresight per le aree interne

Qui di seguito si descrive un esempio di applicazione, volto a costruire un'intelligenza strategica collettiva nei sistemi territoriali, che ha visto protagoniste le aree interne⁵ comprese nella Strategia Urbana d'Area (SUA) del Pinerolese (area metropolitana di Torino)⁶. Questo caso risponde ad alcuni bisogni emergenti dell'area "Forme innovative di *governance* del territorio" del progetto "Il ruolo globale dei soggetti istituzionali e funzionali nello sviluppo del territorio" (GLIFA⁷) per quanto concerne: a) l'importanza di un maggiore dialogo nei sistemi decisionali, tramite forme di concertazione, sussidiarietà e partecipazione attiva degli attori pubblici e privati; b) la necessità di definire forme di *governance* che possano, oltre che assegnare le risorse, anche organizzare iniziative strutturali, evitando la dispersione degli interventi e delle attività.

Il processo sperimentale⁸ ha promosso la condivisione di idee tra attori sociali differenti con l'intento di definire collettivamente visioni aspirazionali e indirizzi strategici potenziali per il territorio. Oltre a generare output sostenibili e realizzabili, il percorso ha avuto come finalità l'innesco

4 Cittadini con un forte orientamento verso il futuro, come quello attivato nei processi di foresight, fanno scelte più orientate alla sostenibilità e sono più disposti a farsi carico di costi e sforzi oggi per favorire i futuri desiderabili (si veda, per esempio, Mark Wittmann e Anna Sircova, *Dispositional orientation to the present and future and its role in pro-environmental behavior and sustainability*, 2018).

5 Per approfondire altri casi di applicazione di foresight nelle aree interne si veda: <https://che-fare.com/almanacco/politiche/la-sfida-dello-sviluppo-sostenibile-delle-aree-interne-futures-foresight-per-un-futuro-plurale/>

6 La SUA del Pinerolese include 2 province (Torino e Cuneo), 3 Unioni differenti di Comuni (Unione Montana Pinerolese, Unione Montana Valli Chisone e Unione Comuni Bagnolo e Barge) e 17 comuni con un totale di circa 60.000 abitanti. I comuni compresi nell'area sono: Bagnolo Piemonte, Barge, Bibiana, Bricherasio, Frossasco, Inverso Pinasca, Luserna San Giovanni, Lusernetta, Pinerolo, Porte, Prarostino, Roletto, San Germano Chisone, San Pietro Val Lemina, San Secondo di Pinerolo, Torre Pellice, Villar Perosa.

⁷ GLIFA, acronimo di 'Glocal Institutional and Functional Actors'. Questa abbreviazione è stata decisa nel corso del lavoro di ricerca per fare riferimento agli attori istituzionali e quelli funzionali che possono contribuire ad innovare la *governance* in un'ottica globale.

⁸ Condotta dall'organizzazione non profit Forwardto – Studi e competenze per scenari futuri nell'autunno 2023.

di una dinamica relazionale tra partecipanti, per valorizzare l'esperienza attraverso un'azione collettiva congiunta nell'interesse del territorio (la funzione coesiva della previsione strategica, cui si è fatto cenno nelle pagine precedenti).

La SUA del Pinerolese fa parte di un processo coordinato dalla Regione Piemonte, che ha identificato alcune azioni finanziabili con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), reso disponibile agli Stati Membri (e di conseguenza dalle singole Regioni) per intraprendere percorsi di ripresa in risposta all'emergenza pandemica. In particolare, nell'ambito della Programmazione pluriennale 2021/2027, la Regione ha individuato specifici indirizzi per rispondere in modo efficace alle politiche europee (vd. Policy 5: "Europa più vicina ai cittadini"). Tra queste azioni rientrano quelle delle SUA (Azione V.5i.1⁹), finalizzate a promuovere riqualificazione territoriale, rigenerazione urbana ed ecologica e valorizzazione del patrimonio turistico, culturale e architettonico in 14 aree omogenee del Piemonte.

Il futuro è considerato uno strumento strategico per indagare e disegnare scenari futuri in modo da sostenere le strategie del presente e innescare processi trasformativi. Secondo Greenblott et al. (2017), *"la previsione strategica può fornire una base potente per lo sviluppo di politiche pubbliche lungimiranti e contribuire a garantire l'attitudine al futuro delle politiche esistenti, in particolare nel contesto di "ambienti complessi e incerti"*.¹⁰

Per gestire l'incertezza e la complessità della nostra epoca, è fondamentale coinvolgere il maggior numero possibile di soggetti, siano essi istituzioni, attori economici, enti del terzo settore o individui. In sintesi, tutti coloro i quali, più o meno consapevolmente, sono *portatori di interesse rispetto ai futuri* che si vanno costruendo. L'interazione tra soggetti apparentemente lontani consente di attivare una "intelligenza strategica collettiva". Affinché si possano raccogliere i bisogni dell'intera comunità, occorre mettere il "futuro" a disposizione anche di quei soggetti, che tendenzialmente *non hanno voce* nei processi decisionali, ma che possono portare il loro punto di vista sul presente e proiettare le loro intuizioni in un orizzonte temporale di lungo periodo, mettendo in campo competenze previsionali.

Il processo è passato attraverso varie fasi che agiscono su livelli diversi: a) attivazione di una mentalità orientata al futuro; b) scansione di forze di cambiamento proiettando futuri probabili; c) esplorazione di scenari alternativi; d) configurazione di visioni strategiche; e) costruzione di piani strategici per il futuro prossimo. In prospettiva, gli attori del territorio diventeranno "agenti del cambiamento" che, a partire dalla disseminazione dei risultati e dalla promozione del processo all'interno dell'ecosistema, guideranno la messa a terra del potenziale attivato.

9 Per approfondire visitare la pagina: <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/fondi-progetti-europei/fondo-europeo-sviluppo-regionale-fesr/programma-regionale-fesr-2021-2027/strategie-urbane-darea-sua>

10 Greenblott, J. M. et al. (2017), Strategic Foresight in the Federal Government: A Survey of Methods, Resources, and Institutional Arrangements, in World Futures Review.

3.2.2. Sistemi delle imprese: ecosistemi dell'innovazione

Ancora nel progetto "Il ruolo globale dei soggetti istituzionali e funzionali nello sviluppo del territorio", tra le criticità evidenziate sul tema "Innovazione e servizi per un ruolo globale delle imprese" risiede la necessità di accompagnamento dei soggetti imprenditoriali sui focus legati a digitalizzazione, cambiamenti climatici e dinamiche demografiche. Il tema della produzione e della diffusione dell'informazione è una questione cruciale per la definizione di forme di *governance* che siano in grado di gestire tematiche complesse e globali.

I cambiamenti a cui stiamo assistendo in ambito tecnologico, ambientale, geopolitico, economico e sociale sono sempre più accelerati e indefiniti. Il mondo si trasforma a ritmi accelerati, i fattori in gioco sono molteplici, gli eventi imprevedibili più frequenti, con impatti trasversali e a vari livelli. In questo contesto le imprese devono acquisire competenze e strumenti per comprendere la portata di queste trasformazioni e le possibili implicazioni. Ne deriva che i consueti paradigmi strategici, basati per lo più su proiezioni lineari su orizzonti di breve-medio termine, non sono sufficienti: queste sfide suggeriscono di concentrarsi sulla costruzione di relazioni ecosistemiche e su pratiche in grado di alimentare processi trasformativi.

Un dispositivo inter-organizzativo al servizio dei territori potrebbe fungere da centro di competenza permanente su tendenze e fenomeni emergenti. In tal senso, un osservatorio trasversale, rivolgendosi a decisori pubblici e privati, e collegandosi a un network nazionale e internazionale di centri di ricerca specializzati, può fornire un prezioso aiuto, consentendo alle organizzazioni di interpretare sistematicamente i cambiamenti e utilizzare tali informazioni per mitigare le minacce, cogliere le opportunità future e applicare strategie di innovazione che guidino il cambiamento.

Il monitoraggio periodico di forze di cambiamento globali e tendenze locali e di settore, e la relativa sensibilizzazione su dinamica di questi andamenti e su possibili scenari futuri derivanti da loro implicazioni dirette o indirette, fornisce una mappa di possibilità future (in una finestra temporale di circa 5-10 anni), a supporto delle scelte di pianificazione odierne. Le imprese e il loro management possono iniziare in tal modo a preparare in anticipo il cambiamento.

In sintesi, un Osservatorio su trend e segnali attiva una rete di organizzazioni (imprese, ma anche altri attori territoriali, come istituzioni, atenei, enti di terzo settore) spinte a esplorare il futuro, generando una conoscenza di base utilizzabile da ciascuna azienda. Questo processo permette anche di allenare le organizzazioni all'integrazione del proprio sapere con altre competenze, aprendo la strada a percorsi innovativi.

3.2.3. I sistemi della logistica: tavoli di concertazione orientati al *problem-solving*

Il progetto GLIFA , ha focalizzato questi punti di attenzione sul tema “Ricerca di forme innovative di governance della logistica”: a) l’assenza di dati attivi, aggiornati e precisi (nonché del dialogo tra i dati da differenti fonti); b) mancanza di flessibilità e resilienza dell’attuale *governance*; c) necessità di individuare meccanismi di coordinamento tra sistemi funzionali e territoriali che tradizionalmente sono governati separatamente, si individua come possibile soluzione l’organizzazione di tavoli di concertazione, orientati al *problem-solving*, che coordinano “dal basso” il sistema logistico e propongono modelli nuovi di gestione che possano essere attivati anche su scala regionale o locale (nel corso del workshop viene avanzata l’ipotesi di una “autorità di sistema logistico”, sul modello delle ASP, in grado di gestire insieme più modalità di trasporto). In tal senso, si può parlare di un organismo rappresentativo che è responsabile della costruzione di momenti di incontro tra le varie realtà territoriali, a cui è affidata la guida del processo di pianificazione. In particolare, il suo ruolo si concentra sull’analisi dei bisogni e delle opportunità, considerando le risorse disponibili, nell’identificazione delle priorità di intervento e nella formulazione di proposte relative a tali interventi.

Da un punto di vista più pratico, questa autorità è incaricata di promuovere l’interazione di vari attori coinvolti nella definizione delle idee progettuali e nella verifica della fattibilità tecnica. Sul già descritto modello di *governance sperimentalista* del Protocollo di Montreal, si compongono tavoli tematici, composti per ambiti/settori diversi e secondo i criteri dell’eterogeneità e multidisciplinarietà (tecnici, accademici, imprese, istituzioni) che hanno il compito di promuovere l’integrazione tra soggetti e servizi diversi, operando in modo collaborativo e rispondendo in modo flessibile alle esigenze contingenti.

4. Conclusioni e indicazioni operative

Come mostrano i casi precedenti, la *governance* sperimentalista e anticipatoria deve avvalersi assieme di strumenti di *regolazione*, fissare requisiti, standard e sanzioni per inadempimenti (*penalty defaults*), finanziare ricerca e investimenti e accompagnarne la realizzazione attraverso l'apprendimento e il monitoraggio reciproco. Al centro della proposta sta sempre – in forme diverse come mostrato dalle esperienze analizzate– un'Autorità pubblica credibile (o una *rete coesa* di autorità facenti funzioni pubbliche) che governa il processo in base alla logica dell'autonomia radicata. Peter Evans in un vecchio ma sempre attuale lavoro¹¹ sottolineava come le relazioni tra pubblico e privato dovessero seguire il modello dell'*autonomia radicata* per agevolare efficacemente processi di riforma e innovazione. In questo modello, poteri pubblici “radicati” sono fortemente collegati agli attori privati e agiscono cercando di favorirne gli interessi. In questo modo, le riforme sono ideate e attuate a partire da una solida conoscenza delle necessità competitive delle imprese e degli interessi economici in gioco. Nel contempo, se i poteri pubblici sono eccessivamente vicini agli interessi economici (che sono legittimi interessi *privati*) perdono autonomia e diventano un mero strumento per soddisfare domande frammentate, trascurando i fini collettivi e demandando al coordinamento di mercato via prezzi l'esito ultimo. Per questo, il radicamento si deve accompagnare all'autonomia (strategica, programmatoria, di visione collettiva). Guardare ai rapporti pubblico-privato da questo punto di vista, permette di individuare quattro combinazioni possibili.

	Alta autonomia	Bassa Autonomia
Elevato radicamento	1	2
Basso radicamento	3	4

La *governance* sperimentalista e anticipatoria deve ricadere nel *caso 1*, dal momento che tutti gli altri casi scontano gravi limiti ideativi e attuativi. Nel caso 2, si danno poteri pubblici privi di autonomia rispetto agli interessi economici; nel caso 3, invece, la distanza è eccessiva e si ha un corpo burocratico fortemente autonomo che però ha difficoltà a stabilire relazioni stabili e cooperative con gli interessi economici e le politiche pubbliche sono di scarso aiuto per le imprese. Il caso 4 è quello dei poteri pubblici contraddistinti da un corpus di funzionari poco o per nulla connessi agli interessi del mondo dell'impresa, che si limita a stabilire relazioni anche di natura criminale con il “migliore offerente”. Spesso, il modello 2 e il modello 4 danno vita a “élite ombra” di persone influenti che sembrano riapparire di volta in volta in diversi ruoli professionali nel pubblico e nel privato. Un tema

11 <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9781400821723/html>.

correlato al modello di *governance*, quindi, riguarda i meccanismi utili per evitare una eccessiva vicinanza, se non una “cattura”, del ruolo pubblico da parte degli interessi privati. Un suggerimento è quello introdurre nell’Autorità esterna, insieme ai i rappresentanti delle imprese o degli altri stakeholders, rappresentanti del lavoro e soprattutto della cittadinanza attiva, del terzo settore e dell’innovazione sociale, con particolare riferimento ad attori *privi* di interessi oggettivi da difendere e, quindi, non avvezzi a forme di scambio o bilateralismo.

L’autonomia radicata richiede, poi, personale dotato di elevata competenza specialistica (negli specifici settori su cui si intende intervenire) e capaci di *dialogare alla pari* con gli agenti economici e i portatori di interesse. Occorre quindi verificare l’esistenza di questa condizione, tanto nelle coalizioni di *governance* che nelle strutture organizzative di attuazione. Da questo punto di vista, la situazione della pubblica amministrazione non è certo di buon auspicio. I dati disponibili indicano che in Italia il personale pubblico non è a livelli adeguati e che tra le cause dell’inefficienza della nostra pubblica amministrazione vi è proprio la carenza di personale. Fra i 27 Paesi europei per i quali esistono dati comparabili, l’Italia è quello che ha il più alto rapporto fra popolazione e dipendenti pubblici, 20,2 abitanti per dipendente contro i – per esempio – 11,9 della Francia e i 7,4 della Svezia. Detto altrimenti, la Francia e il Regno Unito hanno circa il 10% di abitanti più dell’Italia e rispettivamente 5.674.000 e 5.033.000 dipendenti pubblici, vale a dire il 91,7% e il 70,1% in più dell’Italia¹². Lo scarto rimane se, invece di considerare i pubblici dipendenti in senso stretto, consideriamo gli addetti totali, sia pubblici che privati, alla produzione di servizi pubblici, per tenere conto di diversi regimi di esternalizzazione. In questo quadro generale, i Comuni sono stati fortemente compressi. I dati diffusi a fine gennaio 2023 dall’Istituto per la finanza e l’economia locale¹³ mostrano che un Comune italiano su cinque è in disavanzo, con un’elevata concentrazione al Sud (6 su 10 in Calabria) ma anche una forte espansione al Centro (4 su 10 nel Lazio). Il tutto mentre la spesa per il personale rimane inchiodata: dal 2010 al 2020 il numero di dipendenti comunali nel nostro Paese si è ridotto del 24% (-112.000 unità in servizio), e nello stesso periodo la spesa per il personale si è ridotta del 19% (-3 miliardi di euro)¹⁴. La *governance* sperimentalista e anticipatoria richiede competenze tecniche elevate. È inutile pensare alla riforma di settori complessi e multiscalari come quelli analizzati senza interrogarsi su chi, come e con quali risorse accompagnerà la realizzazione delle riforme auspicate. Le Università e i centri di ricerca potrebbero, a riguardo, svolgere un ruolo importante e integrativo. Il loro scopo principale potrebbe concretizzarsi nella creazione di forum o

12 Cfr. <http://www.propostaneokeynesiana.it/>.

13 Cfr. https://conferenza.fondazioneifel.it/?utm_source=ufficiostampa&utm_medium=email&utm_campaign=RIP1022023.

14 Il potenziamento dell’azione dei Comuni e la ristrutturazione della finanza pubblica locale sono appunto al centro della campagna “Riprendiamoci il Comune” (cfr.

https://riprendiamociilcomune.it/?utm_source=ufficiostampa&utm_medium=email&utm_campaign=RIP1022023).

arene in cui i cittadini, l'associazionismo, i rappresentanti politici, le autonomie funzionali, i sindacati e le altre rappresentanze degli interessi sondino e mettano alla prova le reciproche conoscenze parziali per arrivare, come risultato minimo, a una migliore e più condivisa comprensione delle riforme necessarie e dei rispettivi interessi in queste. Nel migliore dei casi, la speranza è che la deliberazione generi così una nuova sintesi, rivelando soluzioni inaspettate e un'armonia di interessi più profonda e inclusiva. Sulla base di queste deliberazioni, le arene della *governance sperimentalista* integrerebbero l'azione dello Stato, come partner di un'amministrazione la cui competenza, se non determinante, è comunque indispensabile per il raggiungimento di risultati effettivi.

Dalla ricognizione dei casi esaminati e dal contributo congiunto della *governance sperimentalista* e di quella anticipatoria emerge una lista di funzioni che può essere così riassunta. L'Autorità, come prima definita:

- stabilisce con metodi di foresight obiettivi e indirizzi generali della transizione, standard da perseguire e tempi entro cui raggiungerli e, con una legittimazione politica forte, sanzioni per inadempimenti (penalty default) di standard e tempi. Il futuro, come scritto, ha una capacità di coesione: allungare lo sguardo verso obiettivi di medio-lungo periodo può aiutare la composizione dei conflitti, orientare verso giochi cooperativi a somma positiva, permettere scambi fiduciari e processi di apprendimento reciproco;
- dialoga con gli agenti economici per acquisire da quelli maggiormente innovativi le informazioni su come gli standard siano *effettivamente* raggiungibili. Si tratta, in questo caso, di scovare gli innovatori e di disegnare contesti e processi decisionali dove chi vuole innovare (perché dall'innovazione ha un vantaggio) e chi non vuole innovare (perché l'innovazione si configura come una perdita. Almeno di breve periodo), siedono allo stesso tavolo con gli *stessi poteri* di decidere regole e forme delle riforme e delle innovazioni;
- realizza un monitoraggio stringente (in tempo reale) dei progressi conseguiti. Questo è un elemento cruciale dell'apprendimento attraverso il monitoraggio reciproco. La piena contezza di chi ha fatto cosa, delle dimensioni tecnico-economiche dello stato di avanzamento del processo, permette di calibrare meglio gli impegni reciproci, di farlo in modo credibile rispetto a metriche condivise, che aiutano a evitare posizioni generiche o battaglie identitarie;
- tiene incontri pubblici per condividere i progressi in atto e realizzare pubblico confronto. Come prima accennato, uno dei problemi da superare nei processi di *governance* è la separazione tra partecipazione e *partnership*, tra persone e attori collettivi. La rendicontazione pubblica dei processi, il ricorso ai saperi diffusi e quotidiani, la capillarità di campagne informative, il ricorso a tecniche di democrazia deliberativa, aumenta la legittimità dei processi e può anche arricchirne l'efficacia;

- seleziona e finanzia *specifici progetti* (granularità), privilegiando nella selezione le proposte che presentano *un'elevata varianza di valutazioni*, al fine di assicurare la promozione di strade a elevato rischio/opportunità, e, dopo la selezione, interagendo con gli innovatori nel processo di attuazione, eventualmente anche per modificare via via gli obiettivi. Questa indicazione suggerisce la necessità di “modularizzare” i sistemi/settori di intervento. Non si tratterà, quindi, di attuare una nuova *governance* della logistica o del turismo, piuttosto che della digitalizzazione dei servizi alle imprese o dei modelli di uso del suolo. Ma di scomporre ognuno di questi sistemi/settori in moduli e processi, da trattare in modo separato e incrementale. La scelta di questi modelli non deve essere solo di tipo tecnico, ma deve chiamare in causa valutazioni di impegno politico del decisore e delle istituzioni, mettendo quindi in filiera *government* e *governance*. Come visto, tecnica e politica sono entrambe necessarie per la costruzione di una buona *governance* sperimentalista. La difficoltà risiede nel mantenere un forte raccordo tra le due componenti, che devono però rimanere autonome. Un eccesso di politicizzazione del processo rischia di annullare ogni valutazione tecnica degli interventi, mentre l'assenza della politica e il dominio della tecnica rischiano di trasformare il processo in un mero fatto procedurale.

- conclude accordi/contratti *aperti e porosi* che nel *contempo* disegnano impegni reciproci mirati e vincolanti (chi fa cosa, entro quando, come e con quali risorse). La variabile strategica in questo caso è la presenza dei cosiddetti “costi di concertazione”: i costi di concertazione costituiscono, di fatto, delle assunzioni di *rischio* all'interno del processo decisionale. Ciò si traduce tanto nel concreto apporto in termini di risorse al progetto, quanto nell'adozione di decisioni che implicano una rinuncia o un parziale arretramento rispetto agli obiettivi e agli interessi dell'organizzazione di appartenenza. In altre parole, in un processo caratterizzato da rilevanti costi di concertazione gli attori mettono in gioco le proprie preferenze e obiettivi iniziali. Solo così il processo non si limita ad aggregare preferenze date ma trasforma gli obiettivi specifici degli attori in un nuovo obiettivo collettivo;

- adegua nel tempo la propria composizione tecnica e politica in relazione al novero di soluzioni che vanno emergendo. Se la *governance* sperimentalista e anticipatoria richiede agli attori di rischiare per dare vita a processi decisionali caratterizzati da costi di concertazione, ciò mette a tema tanto specifiche caratteristiche degli attori, quanto precise configurazioni dei contesti decisionali. Da una parte, gli attori che partecipano ai processi di decisionali devono ricoprire ruoli decisionali di un qualche rilievo nell'organizzazione di appartenenza: decidere e rischiare, infatti, richiedono responsabilità politico-organizzativa. Dall'altra, è infatti difficile chiedere agli attori di rischiare risorse proprie nel processo, se questa richiesta non si accompagna ad effettivi gradi di

libertà e responsabilità nelle decisioni, che si costruisce attraverso la competenza tecnica degli attori che partecipano ai processi.

- in questo processo, l’Autorità assume lo *status pubblico* di un attore competente e *credibile* – non soggetto quindi a pressioni non trasparenti per disapplicare le sanzioni – ma nel contempo flessibile, ossia pronto a rivedere le proprie valutazioni e nel caso gli stessi standard alla luce di informazioni robuste e pubbliche. Un’azione pubblica, quindi, che definisce obiettivi collettivi e ambiziosi, all’altezza delle sfide individuate, rifiutando l’idea che il consenso politico e l’intervento amministrativo seguano strade distinte e separate o che l’uno possa riferirsi all’altro in modo del tutto strumentale. Nell’affrontare le sfide della *governance* multiscale, politica, mercato, società e amministrazione vincono o perdono insieme.

A queste condizioni, i singoli agenti economici sono incentivati a dialogare con l’Autorità per più ragioni: mostrare nei fatti il proprio impegno innovativo e convincere il regolatore che “ci stanno provando”; convincerlo, nel caso di insuccessi, che ogni sforzo possibile è stato compiuto; influenzare i futuri standard; accedere ad aiuti pubblici alla ricerca o agli investimenti rischiosi. I *penalty defaults*, per essere credibili, dovrebbero prevedere che le regole scelte dalla coalizione di *governance* saranno effettive e realizzate e che, quindi, stare fuori dal processo che disegna queste regole è l’opzione peggiore. In questo modo, tanto gli innovatori che i *rentiers* sono incentivati a entrare nel processo e, di conseguenza, le soluzioni emergenti saranno una mediazione pragmatica e realizzabile.

Affinché le innovazioni descritte siano effettivamente attuate, si è prima sostenuto, esse devono essere adattate e in qualche modo reinventate *contesto per contesto*. Ciò richiede la costruzione di processi di cooperazione e deliberazione fra gli agenti del processo decisionale, lungo le filiere produttive, settori, livelli e territori, al livello di granularità e modularità più adeguato. Del resto, a una volta note le soluzioni di frontiera, permane nella fase di attuazione locale un elevato livello di incertezza tecnica, sociale ed economica. Affinché essa non paralizzi il processo, è necessario il presidio puntuale, che promuova l’apprendimento e l’adattamento. È quindi necessario che tale processo consenta una rapida identificazione e correzione degli errori e che offra alle parti con meno capacità di *voice* (ma non per questo prive di capacità di innovazione) delle filiere e dei luoghi supporto e servizi di capacitazione, per esprimere le proprie aspirazioni e cogliere le opportunità del cambiamento.

Come dovrebbe essere chiaro dagli esempi fatti e da queste note conclusive, tanto la *governance* sperimentalista che quella anticipatoria sono strumenti di *problem-solving* e non di *problem-setting*. Per questo, indichiamo qui di seguito un possibile schema che comprenda nel processo decisionale le fasi di attuazione e di gestione. La *governance* efficace, infatti, richiede di andare *oltre* il *policy-*

design, per incorporare fin da subito le tematiche attuative e gestionali.

Le azioni strategiche in sistemi multiscalari si possono caratterizzare per un diverso livello di maturità, chiamando in causa distinti problemi di attuazione e gestione. La “scala evolutiva” qui di seguito illustrata si compone di sei livelli, da intendersi come scatole cinesi: messa a fuoco del problema, raccolta delle informazioni, individuazione delle soluzioni più adatte, emersione degli attori e dei ruoli che si fanno carico delle soluzioni attuative e gestionali, messa a punto degli impegni specifici e vincolanti che devono essere assunti dagli attori, disegno del modello di gestione a regime. In sintesi, la scala evolutiva è così composta:

a) è stata individuata *solo la natura del problema*. L’azione qui ha individuato un problema da affrontare, ma si è arenata di fronte a esso in modo “burocratico”. In questo caso l’intervento richiede di lavorare sulle rappresentazioni degli attori, sia in senso cognitivo che normativo. Attraverso i dati di fonte istituzionale, amministrativa e di ricerca messi a disposizione dalle istituzioni coinvolte nel progetto e/o disponibili per gli enti di ricerca, si produrranno mappe analitiche il più possibile aggiornate e focalizzate sulle priorità del progetto, ovvero gli aspetti di innovazione e sviluppo su cui il progetto intende incidere con gli interventi programmati. In questa fase il contributo del *foresight* è davvero cruciale e funzionale a orientare azioni realizzabili nel presente per il futuro prossimo, a partire da scenari e visioni di lungo periodo che mancano, bloccando appunto il processo. Se manca anche la consapevolezza del problema, allora il *foresight* deve essere utilizzato in chiave più esplorativa, come strumento per far emergere i problemi da affrontare, non tanto per mettere in forma una diversa rappresentazione di un problema esistente e già individuato;

b) sono state raccolte anche le *informazioni necessarie* per affrontare il problema nel modo corretto. Qui l’azione ha individuato un problema e ha anche raccolto informazioni sistematiche su di esso. Gli attori sono stati in grado di superare l’impasse burocratica e hanno una corretta rappresentazione del problema e delle sue potenzialità trasformative. L’azione è stata quindi capace di attivare azioni nuove e utilizzare bene le informazioni esistenti, ma *non* ha ben chiarito le soluzioni più adatte, fattibili ed efficaci. Per attuare bene questa fase è quindi necessario lavorare sui sistemi informativi, assicurandosi che le informazioni di dettaglio e grana fine siano condivise. Aspetto, questo, di non facile soluzione in sistemi trans-territoriali e multiscalari, ma necessario per superare frammentazione e visioni parziali;

c) sono emerse *soluzioni condivise*. L’azione ha individuato il problema, ha raccolto le informazioni necessarie e sono emerse soluzioni specifiche (catene mezzi-fini). Mancano però sia gli attori/ruoli necessari per attuare queste soluzioni, sia impegni vincolanti per realizzarle. Spesso gli accordi che emergono dai processi di *governance* si fermano alla messa in fila di possibili soluzioni, senza specificare chi devono essere gli attori di tali soluzioni. Modelli di accordi composti da

soluzioni-senza-attori sono a forte di rischio di rimanere sulla carta, vuoi per opportunismi, vuoi per problemi di risorse o di consenso legati al ciclo politico-elettorale;

d) sono stati individuati anche gli *attori* e i ruoli che devono necessariamente essere coinvolti nell'attuazione e nella gestione della soluzione individuata. L'azione ha messo a fuoco il problema, ha raccolto le informazioni necessarie, da cui sono anche emerse soluzioni specifiche e attori/ruoli in grado di realizzarle. Come prima specificato, anche in fase attuativa è necessario verificare la presenza di attori dotati delle competenze tecniche dei ruoli organizzativi adeguati. In assenza di queste condizioni, il rischio è di lasciare giocoforza la conduzione del processo agli attori tecnici in senso stretto, minando il pluralismo necessario ai processi di *governance* sperimentalista e il raccordo equilibrato tra tecnica e politica. Le questioni "tecniche" discusse e decise dal Tavolo di concertazione locale devono raccordarsi in modo stretto con la legittimità "politica" dell'azione pubblica. Anche in questa fase, mancano però gli *impegni vincolanti e pubblicamente rendicontabili*;

e) sono stati definiti *impegni specifici e vincolanti* che devono essere assunti dagli attori. L'azione ha individuato il problema, ha raccolto le informazioni necessarie, da cui sono anche emerse soluzioni specifiche e attori/ruoli in grado di realizzarle, così come impegni vincolanti specifici e rendicontabili in modo pubblico. Ciò è facilitato dalla presenza di uno studio di fattibilità e di un progetto specifico che concentra l'attenzione della coalizione intorno a pochi ed essenziali "punti focali", risolvendo un problema di coordinamento fra gli attori. Qui l'azione è pronta per la fase di *attuazione* in un'ottica di brevissimo periodo e richiede di mettere a punto di modello di *gestione*.

f) oltre alle dimensioni precedenti, l'azione ha individuato anche il *modello di gestione* nel medio-lungo periodo. A regime, sono stati quindi identificati gli attori responsabili della gestione e il modello di business che ne garantisce la sostenibilità. L'azione è pienamente matura e richiede interventi minimali di messa a punto. Il modello di gestione deve essere l'esito di tre dimensioni: il modello di business, il modello organizzativo e il tipo di "licenza sociale". Se i primi due sono noti, il terzo rimanda a un "contratto sociale" informale tra tutte le parti interessate che dà ai titolari del progetto il consenso di cui hanno bisogno per sviluppare, realizzare e gestire un progetto, attraverso il coinvolgimento delle parti interessate e l'allineamento degli interessi

Al centro sta sempre – in forme che le esperienze prima analizzate mostrano diverse – un'Autorità pubblica credibile (o una rete coesa di autorità) che governa il processo, contando su saperi di altissima competenza tecnica ben integrati con la legittimazione politica del cambiamento e con strutture di attuazione solide e credibili. Le difficoltà e le resistenze che potrebbero ostacolare applicazione e diffusione di questo modello sono note: proceduralismo, scarsa capacità di visione, separazione tra tecnica e politica, debolezza della PA, difesa delle posizioni di rendita e potere. Il loro

superamento presuppone un atto preliminare, intrinsecamente *di parte*. Innovare significa, nelle attuali condizioni politiche, schierarsi spesso a favore o contro lo status quo: essere costantemente attenti alla possibilità di individuare e rimuovere gli ostacoli alla prosperità individuale e collettiva. A riconoscimento di questo ineliminabile substrato politico, la promozione dell'innovazione va spesso di pari passo con la costruzione di alleanze, la cui portata e sostanza si chiariscono man mano che le lealtà vengono confermate e le riforme iniziano a prendere forma definitiva.