

Lezioni di decentramento e coordinamento amministrativo dalla *governance* pubblica tedesca

di Piervincenzo Bondonio e Augusta Badriotti

Sommario

Introduzione. – 1. Cenni al sistema istituzionale tedesco. – 2. Caratteristiche della public governance tedesca. – 2.1. Governance pubblica e principio di sussidiarietà. – 2.2. Dai principi alle applicazioni. – 3. Sei casi significativi di governance. – 3.1. Il nuovo management dell’Agenzia federale per l’amministrazione pubblica. – 3.2. Il municipio virtuale della Città-Stato di Brema. – 3.3. La ristrutturazione delle scuole della provincia di Offenbach. – 3.4. Il consorzio “Nordreno Vestfalia digitale”. – 3.5. Il Programma per la riqualificazione ecologica della Città-Stato di Berlino. – 3.6. La riserva della Biosfera del Schaalsee. – 4. Qualche riflessione sulla trasferibilità al contesto italiano. – 4.1. Meccanismi istituzionali. – 4.2. Il capitale sociale. – 4.3. La cultura civica degli italiani. – 4.4. La cultura civica dei tedeschi. – 4.5. Una valutazione comparata: quale prospettive di applicare con successo in Italia i “buoni esempi” tedeschi (e viceversa)?

Introduzione

La Pubblica Amministrazione (PA) tedesca ha intrapreso nell’ultimo decennio una vasta opera di modernizzazione delle sue modalità di funzionamento, tradizionalmente imperniate su una burocrazia di impostazione weberiana che nel passato, anche recente, non aveva mancato di fornire risultati soddisfacenti. I fattori di crisi dell’assetto preesistente sono molteplici (Bosco 2000, Gellner e Robertson 2002); tra di essi, da un lato la sfida portata dalle nuove tecnologie, dall’altro la crisi fiscale dello Stato, resa evidente e acuita dalla Riunificazione.

L’esigenza di operare un radicale ammodernamento ha investito tutti i livelli di funzionamento delle PA tedesche (locale, statale e federale) e ha dovuto fare i conti con la tradizionale autonomia degli enti locali, dovendo quindi realizzarsi

nell'ambito di un processo di coordinamento competitivo e aperto tra centro e periferia, anch'esso tipico dell'assetto federale tedesco (König 2002).

La *public governance*, intesa come "insieme di norme, processi e comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze vengono esercitate" (Commissione delle Comunità europee 2001) fornisce una chiave di lettura del fenomeno, caratterizzata dall'enfasi attribuita alle *policies* e all'*audit* piuttosto che alle *politics* e dalla trasformazione delle relazioni gerarchiche tra livelli di governo in forme di *partnership*, ottenuto modificando il sistema di relazioni con i destinatari dei servizi e gli altri portatori di interesse (*stakeholders*).

È oggi del tutto evidente che i servizi pubblici possono essere prodotti attraverso modalità diversificate (produzione diretta, fornitura, privatizzazione) e che la questione della scelta di quale sia la modalità più conveniente per la collettività non può che avere risposte diverse nel tempo e nello spazio, in funzione del contesto in cui essa si manifesta. Tendenzialmente le organizzazioni pubbliche coinvolte nella erogazione diretta dei servizi sono poco efficaci (rispetto ai fini) e poco efficienti (rispetto ai mezzi impiegati, ovvero ai costi generati). Tali inadeguatezze derivano anche da un'insufficiente percezione della missione dell'organizzazione, che tende a indebolirne l'immagine presso gli *stakeholders*, quando non anche a metterne in dubbio la stessa legittimazione, e sono collegate a carenze nell'esplicitarne le strategie e a programmarne i risultati attesi, (Rhodes 1997, Peters e Pierre 2003). Per far fronte a queste endemiche debolezze, in una pluralità di paesi si sono intraprese numerose iniziative di responsabilizzazione istituzionale (*accountability*), soprattutto nei confronti delle aziende affidatarie della realizzazione di politiche pubbliche.

Il concetto di *governance* viene posto al centro di numerosi progetti e iniziative, senza tuttavia essere sempre adeguatamente chiarito nei significati che gli vengono attribuiti: prova ne sia che esso a volte viene utilizzato nell'ambito di modelli teorici e di strumenti operativi assai difformi, quando non contraddittori (Pierre e Peters 2000). Infatti, la *governance* può essere asso-

ciata al modo in cui sono esercitati i poteri e le funzioni dell'amministrazione pubblica; può essere considerata un movimento culturale, un orientamento degli enti pubblici o una chiave di lettura del nuovo rapporto tra cittadini ed istituzioni, comprendendo in essa l'insieme composito di relazioni, conflitti, interessi. Il trasferimento del concetto di *governance* al settore pubblico dal settore privato, nel quale si era originariamente sviluppato (come *corporate governance*), si traduce in una specifica modalità di funzionamento dell'amministrazione pubblica: "amministrare secondo una logica di *governance* significa decidere sui problemi di interesse comune, cercando il consenso e la collaborazione della comunità di riferimento" (Fici 2004, p. 4). Con questo modello di governo, l'ente pubblico non si propone di fissare obblighi e prescrizioni, ma piuttosto di operare al fine di ottenere l'adesione consapevole di imprese, famiglie, associazioni e altri enti pubblici ⁽¹⁾.

La *governance* può rappresentare un modello di esercizio delle funzioni pubbliche che si contrappone al modello tradizionale di *government*, nel quale la gestione si basa su principi di formalità, legalità e gerarchia di poteri, modello caratterizzato dall'uso prevalente di strumenti formali (leggi, decreti, circolari, ordinamenti), in un contesto di collaborazione assai limitata con imprese e soggetti privati. La percezione dei limiti del modello tradizionale di *government* ha influenzato i processi di riforma delle pubbliche amministrazioni degli ultimi decenni, inducendo a ridimensionare il peso dei vincoli normativi e a snellire le procedure burocratiche ⁽²⁾.

Indubbio punto di riferimento iniziale della logica di *governance* pubblica sono i principi del *New Public Management* (NPM), come inizialmente formulati nel mondo anglosassone e poi anche altrove (Peters e Pierre 2003). Tale approccio vede nell'adozione dei sistemi contemporanei di *management* delle

(1) In un certo senso queste forme di adesione rientrano nella specificazione di *governance* interna, esterna, ed interistituzionale.

(2) Esempificano la volontà di rivedere nel profondo i tradizionali meccanismi formali di relazione del cittadino con le PA in Italia le cd. "leggi Bassanini", in Germania, le iniziative "Stato snello" e "Stato attivante" (su cui v. oltre).

(grandi) imprese private, opportunamente adattati al diverso contesto, un'occasione straordinariamente efficace per migliorare l'efficienza delle amministrazioni pubbliche (Pollitt e Bouckaert 2002). La mutazione nel pubblico del NPM non si limita agli strumenti operativi (di contabilità, gestione e controllo), ma si estende ad alcune opzioni di principio, quali il favore per il ridimensionamento della produzione pubblica diretta di servizi, che permette di ridurre gli organici dei dipendenti pubblici, la cui attività verrebbe vantaggiosamente sostituita da quella realizzata da aziende private, sulla base di impegni contrattuali negoziati in un contesto competitivo. La *public governance* si differenzia per il maggior ruolo svolto dall'attore pubblico nel coordinare ed integrare le forze sociali che operano nell'ambiente circostante, orientandole al fine di ottimizzare il valore creato per la comunità di riferimento. Recependo questi umori e tendenze, essa ha anche rafforzato il ruolo degli enti locali ⁽³⁾ incentivando la costruzione di reti di soggetti pubblici e privati per lo sviluppo locale.

Questo lavoro verifica come la PA tedesca, tradizionalmente decentrata, abbia saputo adottare forme significative di rinnovamento attraverso un complesso sistema di coordinamento aperto e competitivo e si conclude con alcune riflessioni sulla trasferibilità al contesto italiano delle "lezioni" provenienti dalla Germania. Più specificamente, richiamati alcuni tratti del sistema istituzionale tedesco (§ 1), sono illustrati le principali caratteristiche della *governance* pubblica alla tedesca (§ 2) e alcuni casi significativi di sua applicazione (§ 3). Il paragrafo finale (§ 4) introduce e sviluppa un nuovo tema: quello delle affinità e differenze tra i contesti nei quali opera la *governance* pubblica, in Italia e Germania. In particolare, l'attenzione viene spostata sulle differenti tradizioni civiche, che tanta importanza rivestono nel determinare gli esiti delle azioni collettive. Gli sviluppi recenti sembrano attenuare le consistenti differenze i-

(3) Ciò è avvenuto in Italia con la delega di funzioni dello Stato ai livelli di governo inferiori (Regioni, enti locali), sancito dal nuovo Titolo V, parte seconda della Costituzione; in Germania con il rilancio della partecipazione dei diversi enti territoriali, che subentra a decenni di tendenze centralistiche del Bund.

niziali, definendo un quadro che rende più probabili azioni di trasferimento di buone prassi da uno all'altro dei due contesti nazionali.

1. *Cenni al sistema istituzionale tedesco*

Non vi è dubbio che l'assetto istituzionale di un Paese e la sua cultura profonda influenzino in modo significativo la probabilità che esso si doti di efficaci forme di *governance* pubblica e le caratteristiche specifiche che essa potrà assumere (Pollitt e Bouckaert 2002).

Come è noto, la Repubblica Federale Tedesca costituisce un peculiare modello di federalismo, con caratteri distintivi marcati rispetto al modello federale per antonomasia, quello americano. Essa incarna l'emblema del cosiddetto federalismo cooperativo, in cui a fianco dell'unità centrale (federale o Bund) coesistono altri livelli di governo, in rapporti reciproci non solo di competizione ma anche di mutua relazione, sulla base dei principi dell'unità nella molteplicità, della sussidiarietà e della perequazione fiscale, sanciti dalla Costituzione (Gellner e Robertson 2002).

Centrale al funzionamento del modello federale tedesco è l'esistenza di pesi e contrappesi, che garantiscono che la competizione tra i due principali livelli di governo per aggiudicarsi quote crescenti di potere non avvenga a nocimento degli interessi nazionali. Essenziale, a questo fine, è il ruolo svolto dai "comitati di alto livello", con funzioni di coordinamento e arbitraggio. Il comitato più importante è il Consiglio per la Pianificazione Finanziaria, che produce raccomandazioni (formalmente non vincolanti) sul coordinamento del bilancio e dei piani finanziari del governo federale, dei *Länder* e delle municipalità. Benché i Comitati non dispongano di alcun potere decisionale ufficiale, le loro raccomandazioni hanno, di fatto, un peso determinante nell'orientare gli indirizzi di politica economica. Altri organismi consultivi, ed anche questa è una caratteristica del sistema politico-istituzionale tedesco, sono presenti ad ogni li-

vello dell'amministrazione.

Da un punto di vista organizzativo, la Repubblica Federale Tedesca si compone di 3 livelli di governo diversi: il Governo federale centrale (*Bund*), i 16 Stati (*Länder*), e i Comuni (*Gemeinden*)⁽⁴⁾. Naturalmente ad ogni livello spettano competenze e responsabilità predeterminate, fondate sulla Costituzione (per un'illustrazione Degni e Iovinella 1995). La distribuzione di poteri e funzioni tra *Bund*, *Länder* e *Gemeinden* evidenzia una prima caratteristica dello Stato federale tedesco: l'ampio intreccio compartecipativo tra tutti gli enti, realizzato nell'ambito della Costituzione federale. Fatte salve le (pur rilevanti) prerogative e responsabilità del governo federale, l'organizzazione politico-amministrativa del sistema non risulta accentrata e gerarchica, ma è caratterizzata da una complessità istituzionale che sollecita e favorisce la collaborazione costante fra i *Länder* e il confronto tra di essi e lo Stato federale. In altre parole, per potere funzionare tale impianto istituzionale richiede la reciproca collaborazione tra gli Stati membri e di questi con la Federazione. Il principio cooperativo del federalismo tedesco costituisce quindi condizione necessaria per il buon funzionamento dell'intero sistema (Degni e Iovinella 1995).

A livello legislativo prevalgono i poteri del governo federale, ma sono frequenti e importanti le materie sulle quali Governo federale e *Länder* hanno competenze legislative congiunte (è così, ad esempio, per i servizi sociali e l'istruzione, per la regolamentazione delle attività produttive, per la promozione della ricerca scientifica, per la viabilità). Competenza congiunta, nell'accezione tedesca, significa che sussiste una sorta di diritto di prelazione a favore dello stato federale, nel senso che i *Länder* possono legiferare solo se il centro si astiene dal farlo, il che praticamente mai accade). L'esistenza di governi locali consolidati, con ruolo istituzionale forte, ha tradizioni storiche

(4) A questo tre livelli si aggiungono i dipartimenti amministrativi (*Regierungsbezirke*) e, a livello locale, le Province (*Landkreise* e *kreisfreie Städte*). Per l'importanza dei poteri che detengono, tre sono i livelli fondamentali di Governo a cui si fa usualmente riferimento.

in Germania ⁽⁵⁾, per cui non si può parlare di tendenze devolutioniste recenti, come altrove in Europa (con realizzazioni in via di rapido consolidamento nel Regno Unito, o dal contenuto ad oggi instabile in Italia). Dopo la caduta dello stato nazional-socialista, fortemente accentrato, la ricostruzione su basi democratiche del Paese ebbe tra i suoi cardini anche la decentralizzazione, come è leggibile con chiarezza sia nella *Grundgesetz*, che nelle costituzioni dei *Länder* (Hendriks and Tops 1999).

L'odierno carattere cooperativo del federalismo tedesco risale agli emendamenti alla Costituzione approvati tra il 1967 e il 1969, che hanno individuato materie che postulano una gestione coordinata da parte dei tre livelli di governo e che hanno introdotto le *Gemeinschaftsaufgaben*, le funzioni comuni. Esse, in origine competenza esclusiva dei *Länder*, per le difficoltà finanziarie a darvi attuazione completamente autonoma, sono state trasformate in azioni comuni, in quanto il governo federale ne sostiene in parte il finanziamento. È questo il caso, ad esempio, della politica fiscale: i *Länder* hanno responsabilità sul proprio *budget*, ma le misure fiscali adottate autonomamente devono risultare coerenti con la politica economica del governo federale e sono previste azioni di compensazione fiscale dai *Länder* più ricchi a quelli dotati di minori risorse proprie (Brozio 1995). Il sistema di perequazione finanziaria (*Finanzausgleich*) risultante si basa su quattro principi fondamentali: l'uniformità territoriale del sistema tributario; la compartecipazione di tutti i livelli di governo al gettito delle principali imposte; la stretta cooperazione tra centro e periferia in materia tributaria; il sistema di perequazione delle risorse fra i *Länder*, che prevede trasferimenti (orizzontali) ai *Länder* con risorse proprie inferiori alla media nazionale di importo tale da portare il valore delle loro entrate fiscali procapite al 95 per cento del valore medio nazionale. Il sistema si basa su un "indice di ca-

(5) Ai governi locali "dev'essere garantito il diritto di regolare, sotto la propria responsabilità, tutti gli affari della comunità locale nell'ambito delle leggi" (art. 28, comma 2, Cost.). Questa caratteristica, che differenzia la Germania da altre federazioni, affonda le radici nella storia tedesca: dal tardo Medioevo le città e le città stato svolgono un ruolo predominante nella politica e nell'economia tedesche.

pacità fiscale” (*Steuerkraftmesszahl*), determinato per ogni *Land* sulla base delle entrate fiscali e di quelle degli enti locali e su un “indice di perequazione fiscale” (*Ausgleichsmesszahl*), determinato sulla base del gettito fiscale medio nazionale *pro capite* relativo alle entrate su cui opera il meccanismo di perequazione, ponderato con indicatori di costo e di fabbisogno (Degni e Iovinella 1995). Quando l’indicatore di capacità fiscale di un *Land* è superiore all’indicatore di perequazione, il *Land* è tenuto a effettuare pagamenti di egualizzazione a favore dei *Länder* sotto media.

Le numerose proposte di riforma, intese prevalentemente a dare maggiore autonomia ai *Länder* e ad aumentare gli elementi competitivi del sistema, sono passate in secondo piano dopo la Riunificazione, soverchiate dai problemi che questa ha imposto a tutti i livelli di governo. Manifestazioni recenti di questa tendenza sono state la riduzione delle funzioni comuni, con l’abolizione delle competenze federali in materia di programmazione e finanziamento del sistema ospedaliero, restituite ai *Länder* e con l’assunzione di maggior responsabilità del *Land* nelle politiche industriale e sociale. La nuova formula prevede ora un centro, cui spetta di assicurare la stabilità del quadro macroeconomico e unità periferiche, cui spetta la realizzazione delle politiche allocative e di sviluppo settoriale. In sostanza, gli elementi di concorrenza fra i *Länder* sono aumentati e vi è stato un generale rinvigorismento dell’iniziativa e delle responsabilità a livello subnazionale. In altri ambiti invece (ad esempio nelle politiche per l’ambiente) i *Länder*, sollecitati dai movimenti verdi (che oggi condividono la direzione del governo federale), hanno preferito attribuire maggiori responsabilità al centro, ritenendo che in tale modo gli obiettivi di sostenibilità ambientale fossero meglio tutelati.

Con la Riunificazione il modello federale è stato esteso ai *Länder* della *ex* DDR, non senza problemi di varia natura, che hanno messo a dura prova il sistema di *governance* istituzionale, che tuttavia ha manifestato una solida tenuta di fondo. Le grandi difficoltà economiche (da ultimo ben rappresentate dal ripetuto sforamento del parametro comunitario della quota del

3% del disavanzo sul PIL) hanno messo in risalto la forte determinazione politica a realizzare il progetto iniziale, intrinsecamente molto costoso e inizialmente sottostimato da politici e analisti. I fattori di disagio hanno finito con l'agire da stimolo al rinnovamento delle pubbliche amministrazioni, anche tramite l'adozione di strumenti propri del settore privato, mantenendo saldi i principi guida della forte vocazione democratica a servizio dei cittadini e della partecipazione dei cittadini alle questioni di rilevanza pubblica (Bosco 2000).

I principi di sussidiarietà e di perequazione fiscale, cardini del funzionamento delle istituzioni pubbliche germaniche e dei loro reciproci rapporti, svolgono la funzione di assicurare, a livello di principi costituzionali e nella prassi, la collaborazione tra tutti i livelli di governo. Si tratta del così detto "intreccio politico", *Politikverflechtung*, che connota profondamente la politica tedesca. In esso le competenze sono distribuite anche attraverso l'espletazione delle "funzioni comuni" tra governi di diverso livello e il coinvolgimento della società civile avviene, per antica tradizione, attraverso l'operare di una fitta rete di gruppi organizzati (sindacati, gruppi di interesse, organizzazioni non governative).

Tutto ciò contribuisce a determinare un sistema di *governance* peculiare, in cui tradizioni amministrative, caratteristiche istituzionali e variabili culturali si fondono dando vita ad un contesto ricco e complesso.

2. Caratteristiche della public governance tedesca

Adottare un'ottica di *governance* in un contesto pubblico significa gestire le risorse e gli affari della società organizzandoli non più solo intorno al principio del "buon governo", realizzato grazie a una burocrazia molto solida, pianificata in base ad un rigoroso principio gerarchico, ma anche attraverso ampie forme di partecipazione della società civile e tenendo in considerazione gli sviluppi socio-economici dell'ambiente in cui operano gli enti pubblici. Le innovazioni della *governance* hanno luogo nei

(e sono condizionate nel loro esito dai) contesti politici, istituzionali e giuridici peculiari ad ogni Paese (Peters e Pierre 2003).

La struttura di base dello stato tedesco e i caratteri del suo sistema amministrativo, federale e gerarchico hanno dato vita ha una *governance* multilivello (Pollitt e Bouckaert 2002), in cui i diversi attori istituzionali competono ma anche si coordinano nell'esplicitare le funzioni loro assegnate dalla Legge Fondamentale. La formulazione delle politiche nazionali e locali da parte delle rispettive assemblee (parlamenti federali e dei *Länder*, assemblea comunale) avviene con il coinvolgimento attivo di gruppi di pressione e di opinione espressi direttamente dalla società (gruppi organizzati, sindacati, organizzazioni non governative, *networking*), attraverso forme di democrazia diretta (soprattutto a livello locale, con la creazione di *forum* cittadini). Il modello di riferimento, che può essere definito "corporativo aperto" ⁽⁶⁾, tende ad avvalersi sia dei tradizionali canali di rappresentanza degli interessi istituzionali, espressione della società civile organizzata (partiti, sindacati, associazioni di categoria) che di forme innovative di partecipazione (Wollmann 2001).

Più in generale, l'esperienza tedesca si connota per il tentativo di fondare il nuovo approccio alla modernizzazione della gestione pubblica sulla *public governance*. Il modello cerca di superare l'approccio fondato esclusivamente sul *management* del singolo ente pubblico ("azienda pubblica", nel gergo aziendalista) per inglobare il *management* dell'intero sistema socioeconomico, il che richiede attenzione alle sollecitazioni espresse dall'ambiente esterno nel definire le politiche di intervento pubblico. In un certo senso il modello incorpora il *New Public*

(6) Rispetto al modello prevalente di corporativismo, che incorpora attori sociali nei processi di formazione delle politiche, con elevati gradi di contrattazione, consultazione, e cooperazione tra lo Stato e un numero limitato di attori privati, organizzati in forme associative, il modello tedesco è a volte definito di "corporativismo debole", in quanto tra le organizzazioni private coinvolte hanno ruolo significativo le associazioni sociali e sportive. Da sempre la Germania presenta una struttura sociale abbastanza gerarchica e con un elevato grado di associazionismo (Anheier e Seibel 1993).

Management ⁽⁷⁾, ma va oltre (Jann e Reichard 2001). L'ente pubblico deve dotarsi di efficaci strumenti di responsabilizzazione istituzionale e di *accountability* sociale e ambientale: è l'agire di questa costante pressione esterna, infatti, che agisce da stimolo a conseguire i propri fini istituzionali. Da ciò deriva la necessità di disegnare il sistema pubblico in modo che gli attori rilevanti, operino essi all'interno o all'esterno del soggetto pubblico, siano indotti a indirizzare costantemente l'organizzazione pubblica verso i propri fini istituzionali (Pierre e Peters 2000). Si può dire che, in un certo senso, il *Neues Steuerungsmodell* elaborato in Germania negli anni '90 risponde alla volontà di tenere conto di esigenze di natura sociale, irrinunciabili per un governo delle PA adeguato ai problemi che esse devono affrontare e risolvere, ai quali il NPM non dava invece risalto sufficiente. In questo senso, il NSM si afferma più come strumento di guida alla gestione della cosa pubblica che come modello di *management* delle imprese pubbliche. Il NSM divenne rapidamente sinonimo di ammodernamento delle amministrazioni tedesche in prevalenza locali ⁽⁸⁾. Dopo una fase iniziale molto manageristica, improntata sul prodotto finale e sulle strutture interne dell'amministrazione, il NSM inglobò

(7) Per alcuni anni anche in Germania si è fatto riferimento privilegiato a un approccio "aziendalista" nella gestione del pubblico, attraverso l'introduzione di formule e meccanismi direttamente ispirati al NPM, (Pollitt e Bouckaert 2002). Nel giro di qualche anno la necessità di adattare metodi, contenuti e linguaggio del NPM alle peculiarità nazionali ha prodotto in Germania il *Neues Steuerungsmodell* (NSM), modello di gestione in parte originale, sviluppato soprattutto a livello locale, con il supporto dell'agenzia comunale per la razionalizzazione dell'amministrazione (*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung – KGSt*) e della Fondazione Bertelsmann (per analisi e valutazioni Hendriks e Tops 1999, Reichard 2003, Wolmann e Schröter 2000). Esso è stato elaborato prendendo spunto non tanto dal modello anglosassone, quanto dal modello olandese, in particolare da quello elaborato negli anni '80 dalla città di Tilburg.

(8) Tra le componenti principali del NSM vanno ricordate le seguenti: orientamento al risultato, approccio produttivistico, individuazione di centri di responsabilità interni all'organizzazione, costruzione del sistema di comando sul modello di una holding, distinzione tra ruolo strategico del consiglio municipale e organizzativo della amministrazione, adozione del *contract management* interno con la formulazione di obiettivi di bilancio per prodotti comuni a più unità organizzative dell'amministrazione. Per un'analisi dettagliata del NSM si vedano i report del KGSt, (KGSt 1991, 1992 e 1993).

programmi per incentivare la partecipazione dei cittadini, applicando così anche a livello locale le idee portanti dell'iniziativa "Stato attivante", già elaborate a livello federale, cercando nuove forme di collaborazione tra privati e pubblico, incentivando la creazione di reti e lo sviluppo del terzo settore, soprattutto nella fornitura di servizi pubblici locali a carattere sociale (da sempre delegati a organizzazioni e enti non municipali), lo sviluppo di tecnologie informatiche quali l'*e-Government* e di nuovi metodi di contabilità.

Adottando il NSM come gradualmente arricchito e modificato, si può dire che già negli anni '90 le PA tedesche abbiano avuto a disposizione un modello differenziato rispetto al modello aziendalistico di base, all'interno di un processo centrifugo sostenuto e affiancato dal decentramento politico istituzionale, tipico dell'assetto tedesco (per approfondimenti Wollmann 2000, Reichard 2003, Barzelay e Füchtner 2003).

Tra le caratteristiche della *governance* tedesca va segnalata la forte componente di innovazione di provenienza locale (quindi, dal basso), ben attiva nonostante la presenza di un governo federale comunque forte⁽⁹⁾. A livello locale il terreno è molto ricco, anche per la naturale propensione del cittadino tedesco a partecipare attivamente alla vita pubblica attraverso molteplici forme di associazionismo (Rohrschneider e Schmitt-Beck 2003).

Un primo gruppo di innovazioni ha, infatti, investito inizialmente i governi locali. In questo ambito l'agenzia comunale per la razionalizzazione dell'amministrazione, *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung* (KGSt) ha presentato proposte di cambiamento organizzativo e di revisione del processo di bilancio, caratterizzate da accresciute flessibilità e *responsiveness* del sistema, tramite maggiori decentramento decisionale e responsabilità in capo a strutture interne (le singole divisioni). Anche la Fondazione Bertelsmann ha lavorato su numerosi progetti di riforma dell'amministrazione, tra cui

(9) Dalla creazione della RFT l'ago della bilancia è oscillato periodicamente a favore del governo centrale oppure dei *Länder*, dimostrando che non esiste in assoluto la predominanza di un livello sull'altro.

quelli sul *performance oriented management* e sul *benchmarking* relativo alle autorità di polizia. La Fondazione ha anche promosso la costituzione di “Autorità per il futuro” e della rete internazionale *cities of tomorrow* ed è molto attiva sul tema dell’evoluzione delle forme di governo, per il quale ha predisposto una griglia valutativa della *governance* negli enti locali (Pröhl 2002). L’idea di fondo è che una buona *governance* locale rafforzi la democrazia in quanto canalizza le risorse localmente disponibili (i governi locali, i cittadini e tutti gli altri partner: la comunità degli affari, le organizzazioni non governative, le istituzioni culturali, religiose e civili, ecc.) verso uno sviluppo locale funzionale a una migliore qualità di vita. Per produrre gli effetti desiderati, la triangolazione “pubblico-privato-terzo settore” richiede sia nuove *partnership* che uno stretto controllo democratico.

Altre innovazioni hanno direttamente interessato il livello federale: il governo si è fatto soprattutto promotore dello sviluppo dell’*e-Governance* e ha dato vita a progetti di più ampio respiro, il principale dei quali è forse l’iniziativa “Stato moderno-Amministrazione moderna”. Il modello di riforma inizialmente auspicato ha indotto, negli anni ‘90, a puntare su uno Stato “più snello” (*Schlanker Staat*), idea-forza utilizzata per indicare l’obiettivo di alleggerire, in ogni modo possibile, le procedure tradizionali in uso e quindi anche a ridurre il numero degli impiegati pubblici (König e Füchtner 1998). I risultati non soddisfacenti conseguiti con quell’iniziativa indussero la coalizione rosso-verde che nel 1999 diede via al nuovo governo federale a siglare l’accordo di coalizione “Avvio e rinnovamento, la via della Germania nel 21° secolo”. Il programma “Stato Moderno-Amministrazione Moderna”, in esso contenuto e presentato il 1° dicembre 1999, costituisce parte dell’accordo e delinea i contorni di una (nuova) politica, basata sulla necessità di ammodernare lo Stato e gli apparati amministrativi federali sotto la guida di un piano comune di riforme. Il programma discende dalla nozione di “Stato attivante o abilitante” (*Aktivierender Staat*) e mira a realizzare una nuova distribuzione di responsabilità tra organi pubblici, a mantenere le peculiarità delle

singole unità pubbliche di amministrazione, secondo il concetto di molteplicità nell'unità (*Einheit in Vielfalt*), a garantire un orientamento costante verso i cittadini e a gestire gli affari pubblici in modo efficiente ed efficace.

Il modello di "Stato abilitante" cerca di influenzare le relazioni non solo tra governo federale e cittadini, ma anche tra governo federale, *Länder* ed autorità locali. La modernizzazione dello Stato e del sistema amministrativo diviene possibile quando i diversi livelli di amministrazione pubblica lavorano insieme. La distribuzione delle competenze e la divisione della responsabilità svolgono un ruolo centrale come elementi costitutivi del federalismo: la struttura federale della Repubblica di Germania e del suo sistema amministrativo, centrata sulla "diversità nell'unità", rende ciò indispensabile. I *Länder* hanno un'opportunità di continuare i loro notevoli sforzi per la riforma dei propri sistemi amministrativi e il governo federale offre maggior spazio di manovra (König 2000 e 2002).

Solo a partire dagli anni '90 (quindi con ritardo rispetto ad altri Paesi europei), si è gradualmente costruito un piano di rinnovamento di ampia portata della PA federale (Benz e Götz 1996), che riguarda le relazioni interne (il cui tema principale è l'efficienza degli uffici), le relazioni con le imprese (per nuove forme di collaborazione tra pubblico e privato, *Public Private Partnership*) e le relazioni tra i vari attori istituzionali (ad esempio, sul tema impegnativo dello sviluppo sostenibile). L'enfasi maggiore sui temi della *governance* riguarda l'uso diffuso dell'*Information Technology*, intesa come canale utile a veicolare una trasformazione generale della PA, che ne migliori l'efficienza, senza cedere a derive tecnocratiche. Si può dire che sia in atto in Germania la ricerca consapevole di schemi che garantiscano che lo sviluppo dell'*e-Governance* non avvenga a scapito della democrazia e sia quindi abbinato allo sviluppo di istituti di *e-Democracy* (Hagen 1996). Il governo federale vi ha investito ingenti risorse finanziarie ed umane e, sulle orme del piano d'azione *e-Europe* elaborato a Lisbona dall'UE, ha dato avvio al piano *Bundonline 2005*, che prevede che entro fine 2005 tutte le strutture delle PA offrano i propri servizi *on line*,

attraverso *Internet*.

2.1. Governance pubblica e principio di sussidiarietà

L'integrazione della Germania nell'Unione europea ed il suo ruolo nella comunità internazionale hanno rilievo nel delineare le caratteristiche della *governance* tedesca, che si realizza in un contesto di Stato a strati plurimi. L'idea è che *Land* e *Bund* cooperino più strettamente, godendo nel contempo di una più ampia libertà decisionale. Il modello che si va delineando ha lo scopo di incentivare l'assunzione diffusa di responsabilità, di accrescere il peso del principio di sussidiarietà e di sostenere lo svilupparsi delle diversità all'interno della federazione, riducendo numero e portata degli interventi del governo federale. Il modello di *policy making* mira a riorganizzare il rapporto tra politiche nazionali e politiche locali, attraverso assetti istituzionali multilivello di tipo innovativo, basati su esperimenti di democrazia deliberativa, in cui attori istituzionali e associativi locali e sovralocali utilizzano procedure e meccanismi specifici, in un gioco a somma positiva, capace di disegnare un progetto di sviluppo socio-economico basato su priorità condivise e mutue responsabilità.

Il principio di sussidiarietà viene spesso invocato come fondamento teorico alla *governance*. Esso rappresenta, in un certo senso, la negazione della ripartizione stabile e definitiva delle competenze tra i diversi soggetti istituzionali pubblici: sussidiarietà significa infatti che i poteri pubblici sono attribuiti al livello territoriale in grado di esercitarli in maniera più efficiente, efficace ed adeguata alle attese dei destinatari delle politiche pubbliche, accordando preferenza al livello più "prossimo" al territorio ed alle comunità amministrative (quindi l'onere della prova del miglior rendimento grava su coloro che chiedono un'allocazione del potere ad un livello più "alto"). La sussidiarietà costituisce inoltre un principio che esclude ogni ripartizione rigida e predeterminata di poteri e competenze, a favore di una ripartizione flessibile, suscettibile di mutamento ogni volta che cambiano le circostanze – economiche, sociali, tecniche,

ecc. – o le priorità dell'agenda politica.

Il principio di sussidiarietà orienta dunque il modello di ripartizione delle competenze tra Stato e collettività locali e i rapporti tra istituzioni, ma influisce anche sui rapporti tra queste e la società. La sua corretta applicazione richiede strumenti di monitoraggio dell'efficacia del decentramento. Il suo fine principale è limitare il potere dello Stato centrale e di favorire una ripartizione delle competenze più prossima alle esigenze dei cittadini ⁽¹⁰⁾. La sussidiarietà, infine, esige attori responsabili e consapevoli nell'attivare un meccanismo di partecipazione teso a tutelare le diversità locali, nell'interesse generale dell'organizzazione pubblica.

La più netta demarcazione fra le funzioni di rendere disponibili i servizi ai cittadini e di produrli – cioè fra fornitura e produzione – costituisce un aspetto collaterale importante del nuovo modo di governare. Operare la distinzione fra produzione e fornitura è un modo per descrivere il processo di privatizzazione, a livello nazionale come a livello locale, seppure con maggiori difficoltà, data la minore capacità degli enti locali di sottrarsi alle pressioni dei gruppi o delle *élite* che temono di ricevere svantaggi da questa trasformazione.

2.2. Dai principi alle applicazioni

Facendo riferimento ai casi analizzati nel paragrafo successivo, si può qui osservare che la cooperazione interistituzionale spesso si traduce nella partecipazione civile e nella partnership, accompagnate da nuovi strumenti di gestione dei sistemi complessi. Molte tra le esperienze esaminate si caratterizzano per il rilievo fondamentale assegnato al momento partecipativo che consente politiche pubbliche e prassi amministrative più adeguate ai bisogni da soddisfare, maggiore e migliore informazione e consapevolezza delle conseguenze: in definitiva mag-

(10) Tale concetto di avvicina al modello di ripartizione delle funzioni pubbliche elaborato da Tiebout nel 1956 secondo il quale i governi locali conoscerebbero maggiormente le preferenze dei cittadini e quindi produrrebbero in modo più efficiente i (alcuni dei) beni pubblici.

gior consenso e quindi minori ostacoli nelle fasi realizzative.

Situazioni di questo tipo sono presenti nel programma di riqualificazione ecologica e nelle azioni a favore di sviluppo sostenibile, due progetti che vedono sia l'impegno (finanziario e di altre risorse) espresso dalle numerose istituzioni pubbliche direttamente coinvolte, che la partecipazione di altri attori nelle fasi realizzative.

In altre situazioni vengano realizzate forme di *partnership* pubblico-privato (P-PP), con attenzione ai risultati raggiunti (efficienza) e alla componente sociale del processo (equità). Anche per effetto di ciò le (significative) privatizzazioni realizzate in Germania hanno determinato perdite sociali (tipicamente misurate dalla riduzione dei posti di lavoro) relativamente modeste. In questi casi la pubblica amministrazione ha saputo trarre profitto dalle nuove forme di *partnership*, in cui pubblico e privato si alleano per finanziare congiuntamente attività e investimenti altrimenti non realizzabili, o realizzabili su scala ridotta. Nel caso Nordreno Vestfalia il sostegno alla competitività del bacino della Ruhr e la sua conversione a nuovi modelli produttivi si sono avvalsi di strumenti di alta tecnologia (ICT); nel caso della provincia di Offenbach il programma di miglioramento delle infrastrutture scolastiche costituisce un caso di azione a lungo termine per sviluppo del territorio.

La ricerca di efficienza (produttiva) e di efficacia (prevalentemente intesa come qualità delle risposte alle richieste degli utenti) ha indotto la pubblica amministrazione a rinnovarsi, sottoponendo il burocrate weberiano a nuovi stimoli, incentivandolo a superare i vincoli derivanti dal rigido rispetto della gerarchia interna, tramandatagli da una lunga (a volte gloriosa) tradizione. In questa prospettiva sono stati introdotti nuovi strumenti di gestione amministrativa, trasfusi nel *Neues Steuerungsmodell*.

Un uso intelligente, innovativo e di ampio respiro delle moderne tecnologie informative è alla base di alcune iniziative di *e-Government* e di *e-Democracy*, quali il municipio virtuale di Brema e il sistema di gestione dell'agenzia per l'amministrazione federale, IWM (*management* dell'in-

formazione e del sapere).

A titolo di premessa ai casi di studio descritti nel paragrafo che segue, l'osservazione della prassi di *governance* pubblica in Germania ne segnala anche alcune tipiche caratteristiche generali: i nuovi e articolati rapporti contrattuali fra amministrazioni; il processo di progressiva "autonomizzazione" dei vari comparti del settore pubblico e dei loro responsabili amministrativi; il carattere disperso e non uniforme delle innovazioni, che compongono una sorta di quadro a pelle di leopardo, in attesa di una loro generalizzazione, che determini il consolidamento qualitativo della *governance* (Brosio 2004).

3. Sei casi significativi di *governance* ⁽¹¹⁾

I casi di studio di seguito richiamati costituiscono altrettanti esempi di applicazione dei nuovi principi di *governance* pubblica che hanno avuto come protagonisti alcuni attori pubblici tedeschi. I primi due casi, il BVA e la creazione del municipio virtuale di Brema, trovano realizzazioni all'interno di soggetti pubblici e costituiscono pertanto esempi di quella che, a costo di qualche forzatura, viene detta *governance* interna. I due casi successivi (ristrutturazione delle scuole nella provincia di Offenbach e consorzio Nordreno Vestfalia digitale) sono emblematici del ruolo di coordinamento e della capacità di coinvolgimento di attori privati accanto a quelli pubblici, quando si tratta di realizzare iniziative di interesse per la comunità civile (*Bürgergemeinde*), comportanti ingenti spese di investimento che, nell'attuale contesto economico, l'attore pubblico non sarebbe in grado di realizzare da solo. I due ultimi casi ci forniscono un'idea delle potenzialità di una *governance* pubblica "ben temperata", che si preoccupa di realizzare iniziative in grado di migliorare la qualità della vita dei cittadini, prestando attenzione a tutte le implicazioni socio economiche dei progetti

(11) I casi presentati sono il risultato di una di una ricerca condotta per conto del Fornez (Bondonio, Badriotti, Gritti 2004).

intrapresi. Essi riguardano due azioni di appoggio allo sviluppo sostenibile, realizzati l'uno in un microcontesto (la Biosefera dello Schaalsee), l'altro in una più vasta area del Paese quale la città-stato di Berlino.

3.1. *Il nuovo management dell'Agenzia federale per l'amministrazione pubblica*

Nel contesto del rinnovamento delle strutture della pubblica amministrazione tedesca attraverso l'adozione di nuovi strumenti di gestione (NSM), l'Agenzia federale per l'amministrazione pubblica, *Bundes Verwaltungsamt* (BVA), che fornisce servizi essenziali al buon funzionamento di moltissimi altri organismi pubblici, si è dotata di strutture altamente performanti ed economicamente vantaggiose al fine di essere un *partner* competitivo. Da tempo queste esigenze erano ben presenti ai vertici dell'agenzia, ragione per cui essi hanno colto l'occasione per trasformare il modello organizzativo della BVA, che direttamente si ispirava al prototipo della burocrazia weberiana classica, sostituendolo con un modello più dinamico, orientato al *management* moderno nella struttura interna e nei risultati.

Essa ha trasformato il suo operare quotidiano in base al *quality management*, integrato con il *management* dell'informazione e della conoscenza, IWB. Gli strumenti informatici hanno permesso di sviluppare una piattaforma di lavoro integrata ed efficiente, di migliorare le *performance* interne, di sfruttare al meglio le competenze esistenti avvalendosi di circoli di discussione e lavoro, di riqualificare e valorizzare il personale. Il nuovo *management* tedesco ha saputo, nel caso esaminato, avviare la concreta attuazione di azioni del tipo indicato, ottenendo risposte positivamente valutabili non solo in termini aziendalistici, ma soprattutto nell'ambito di un approccio di *governance* interna della struttura pubblica.

La capacità dell'amministrazione pubblica di orientare le scelte politiche di fondo e i programmi espressi dalla struttura amministrativa verso visioni strategiche, ispirate alla cultura del

risultato, è stata ottenuta dalla BVA attraverso la sinergia di più elementi. Da un lato, il *quality management* ha permesso di introdurre la concezione del lavoro per obiettivi, il *management* dell'informazione e della conoscenza e ciò ha permesso un miglior utilizzo delle competenze interne. D'altro lato, l'uso di strumenti informatici appositamente creati o adattati ha consentito di gestire meglio le risorse umane e i processi lavorativi e di ottenere significativi miglioramenti delle prestazioni. I servizi sono stati maggiormente orientati verso i cittadini/utenti, riducendo i tempi di completamento delle procedure. Il caso del *BaföGonline* (concessione di borse di studio e agevolazioni finanziarie agli studenti universitari) incarna al meglio questo principio: gli utenti (studenti) possono svolgere le loro pratiche da qualsiasi postazione informatica collegata alla rete *Internet* e in qualsiasi momento, senza vincoli di orario e senza code. Questi risultati garantiscono una pubblica amministrazione più vicina agli interessi dei cittadini e costituiscono un passo verso la realizzazione della cosiddetta *e-Democracy*.

3.2. *Il municipio virtuale della Città-Stato di Brema*

Recentemente la Libera Città Anseatica di Brema ha intrapreso sforzi notevoli per modernizzare la propria organizzazione. Tra le azioni realizzate è soprattutto da ricordare la ricerca di un maggior orientamento ai cittadini e agli utenti.

Il concorso MEDIA@komm, lanciato nel febbraio del 1998 dal Ministero Federale dell'Educazione, Cultura, Ricerca e Tecnologia, ha rappresentato per la Città un'opportunità unica: la consistente sovvenzione federale ricavata dal premio, infatti, ha permesso di introdurre notevoli miglioramenti agli strumenti tecnici fino ad allora realizzati per informatizzare le funzioni amministrative.

L'obiettivo era di avvicinare ulteriormente l'amministrazione pubblica ai cittadini, rendendola più facilmente accessibile. Con la realizzazione del municipio *on line* i cittadini possono ora richiedere documenti ed espletare una serie di pratiche burocratiche comodamente da casa. Ciò permette risparmi

nei tempi di accesso ai servizi comunali, valorizzabile come prodotto della quantità di tempo individualmente risparmiata per il costo-opportunità che ciascun utilizzatore assegna al proprio tempo. L'accesso *on line* determina inoltre a minori esborsti di denaro, per la differenza tra i costi di mobilità (spese di trasporto) e i costi sostenuti per collegarsi tramite *Internet*.

Con questa iniziativa la Città Stato di Brema ha inteso realizzare una situazione di *e-Democracy*, in cui i cittadini sono meglio informati sulla gestione della cosa pubblica e dispongono di più canali per esprimere la propria voce. Le applicazioni create per erogare i servizi sono molto semplici da utilizzare per chiunque disponga di conoscenze informatiche, anche rudimentali. Nella fase di pianificazione della piattaforma digitale comune è stato istituito un comitato di coordinamento che riuniva rappresentanti dell'amministrazione pubblica, dei *partner* privati, della Camera di commercio e di organizzazioni di varia natura operanti nella promozione dello sviluppo economico. La cooperazione tra pubblico e privato, necessaria per realizzare aspetti qualificanti del progetto, è stata istituzionalizzata attraverso la creazione di una *public-private partnership*.

Il progetto combina gli aspetti tecnologici con quelli organizzativi e relazionali (la costruzione della rete di *partnership* che ne sta alla base) e ciò fa del municipio virtuale di Brema un caso di sicuro interesse per la realtà italiana. In linea di principio, non paiono sussistere difficoltà insormontabili alla sua potenziale trasferibilità. Candidati naturali alla sperimentazione sembrano essere gli enti locali di maggiore dimensione (le Città metropolitane, alcune Province, le amministrazioni regionali), specie quelli che già dispongono di un proprio sito evoluto per comunicare con il pubblico. L'arricchimento dei servizi offerti *on line* costituisce lo sviluppo naturale di tali premesse. Il ricco catalogo di servizi offerti da BOS (*Bremen online services*) fornisce impliciti suggerimenti sull'ampia gamma di servizi che possono essere ammessi alla fruizione a distanza. Cruciale risulta la possibilità di effettuare pagamenti *on line*, il che in Italia già avviene, ad esempio, per i principali tributi locali ricorrenti. Interessante (e probabilmente perseguibile, ad esempio

mediante gli accordi di programma) è la possibilità di associare nel sito una pluralità di enti locali, dello stesso livello (ad esempio, i Comuni che costituiscono un'area metropolitana) o di livello diverso (Regione, Province e Comuni). Anche nei confronti dell'aggregazione di aziende private non pare sussistano obiezioni di principio, nell'ambito di iniziative di P-PP, che anche nel nostro Paese sono oggetto di crescente attenzione e di significative applicazioni (ad esempio, nell'ambito dei patti territoriali e delle azioni in essi previste).

3.3. *La ristrutturazione delle scuole della provincia di Offenbach*

La Provincia di Offenbach, nel *Land* dell'Assia a sud di Francoforte, conta circa 350 mila abitanti. Un recente studio demografico prevede che nei prossimi anni il numero dei suoi studenti crescerà di circa il 4,5%, raggiungendo le 44 mila unità. Con la crescita degli studenti aumenterà anche la domanda di strutture scolastiche, delle quali per legge la provincia è responsabile. L'amministrazione provinciale si è posta il problema di come affrontare tale emergenza e, soprattutto, di come migliorare la gestione e la manutenzione delle strutture esistenti. La soluzione prescelta è stata la costituzione di una P-PP e l'esternalizzazione di alcuni servizi attraverso appalti.

Il progetto ha numerosi punti di forza in termini di *governance*, tra i quali il suo elevato grado di apertura e partecipazione. Ciò è il frutto della cura con la quale l'amministrazione provinciale ha creato e utilizzato molteplici occasioni di informazione e confronto con tutte le parti sociali interessate (in primo luogo, ma non solo, insegnanti, allievi e loro famiglie), per illustrare e discutere le nuove linee d'azione proposte, per spiegare le ragioni delle scelte innovative adottate, per garantire che esse erano ispirate alla ricerca dell'eccellenza per il sistema scolastico provinciale, che solo un sostanziale adeguamento – in qualità e quantità – delle infrastrutture e dei servizi ausiliari avrebbe permesso di conseguire. Nello stesso tempo, l'inedito coinvolgimento di *partner privati for profit* richiedeva di rassi-

curare che la fruizione dei servizi scolastici non avrebbe determinato oneri economici aggiuntivi per gli studenti e le loro famiglie.

Gli studi di fattibilità condotti e i primi risultati ottenuti indicano che la strategia adottata è per ora efficace e tempestiva e che sta iniziando a produrre i risultati attesi, sulla base degli obiettivi proposti. Non è invece possibile neppure immaginare di effettuare ora una valutazione dei suoi risultati complessivi, trattandosi di azioni che si protrarranno, se le cose continueranno secondo le previsioni iniziali, per 15 anni, tale essendo la durata prevista dei contratti siglati.

La quasi totalità degli enti locali italiani (province e comuni) si trova a fronteggiare fabbisogni non dissimili, per le condizioni di vetustà del patrimonio pubblico, che può essere fattore di ostacolo alla crescita qualitativa di un sistema di istruzione pubblica che versa in condizioni non ottimali anche per altre ragioni. Superando di molto i casi in cui l'ente pubblico (spesso locale) ha dato in appalto a ditte private la manutenzione degli edifici, insieme alla fornitura di servizi di supporto (dal calore alla mensa, dalla pulizia al trasporto scolastico), mediante contratti con la dizione evocativa di *global service*, l'azione intrapresa dalla provincia di Offenbach si caratterizza sia per la molteplicità dei servizi assegnati alla P-PP (che riguardano anche la realizzazione e il cofinanziamento di interventi strutturali sulle scuole, ammodernamenti e ampliamenti compresi), sia per l'ampia durata dei contratti.

Altro aspetto caratteristico del progetto è la sua capacità di mobilitare l'opinione pubblica e di creare condizioni favorevoli al mecenatismo (che tanto stenta ad affermarsi nell'Italia contemporanea), ma soprattutto di suscitare tensione ed attenzione diffuse per il risultato, che possono influenzare positivamente (in situazioni sociali non compromesse) lo stesso *ethos* di amministratori pubblici e imprenditori privati.

3.4. Il consorzio "Nordreno Vestfalia digitale"

Il *Land Nordreno Vestfalia* (NRW) per rilanciare lo sviluppo

economico del bacino della Ruhr, da sempre legato all'industria siderurgica e oggi pesantemente segnato dal suo declino, per venire incontro alle esigenze della società civile (attori economici, sociali e terzo settore) e creare un'amministrazione al passo coi tempi ha formulato il *Projekt Ruhr*. Ad evitare costi fiscali per i cittadini è stato deciso di finanziare l'iniziativa tramite un consorzio a partecipazione privata. Obiettivo principale del Progetto *digitales-NRW*, sul piano sostanziale, è di costituire il motore della modernizzazione del bacino della Ruhr, sviluppando in modo particolare l'*e-Government* attraverso iniziative di cooperazione tra tutti gli ambiti interessati. I potenziali di aumento della produttività e di minimizzazione dei costi dell'amministrazione sono strettamente collegati all'ottenimento di elevati vantaggi da parte dei clienti/utenti. L'ottimizzazione delle prestazioni pubbliche, a beneficio dei cittadini e delle imprese, costituisce scenario imprescindibile del progetto.

Il consorzio costituisce una P-PP basata sul coinvolgimento di fiduciari privati nel progetto di gestione, con la loro partecipazione ai costi, alle responsabilità e ai guadagni. Qualunque ente pubblico e privato operante nel *Land NRW* (in prospettiva, anche altrove) ha la possibilità di aderire al consorzio anche dopo la sua costituzione.

La natura particolare dell'atto associativo, la cui predisposizione ha richiesto un costoso investimento in *expertise* specifica, prevede ora una chiara definizione delle responsabilità e dei ruoli assegnati ai diversi attori e ne gradua la partecipazione agli organismi decisionali del consorzio. A scadenze regolari il consiglio di innovazione e il consiglio di sorveglianza del progetto (sono questi i due organi cruciali, composti da rappresentanti dei comuni, del *Land NRW*, dei privati, degli enti di ricerca e da esperti indipendenti) verificano i risultati conseguiti, analizzano i problemi sul tappeto e decidono come risolverli.

La chiave di volta del successo dell'iniziativa risiede nelle regole con le quali le decisioni vengono prese, soprattutto nei casi in cui gli interessi delle parti risultassero divergenti e nel clima di fiducia reciproca che accomuna i partecipanti, testimo-

niato dalla rinnovata adesione dei soci fondatori e dall'ingresso di nuovi *partner*. All'origine della fiducia si collocano certo fattori immateriali, che affondano le loro radici nella storia, nella cultura profonda o, come oggi usa dirsi, nella densità e qualità del capitale sociale che la società tedesca sa ancora esprimere. I rapporti fiduciari hanno tuttavia bisogno, per sopravvivere e svilupparsi, di un contesto regolamentare condiviso, chiaro e stabile nel tempo, che nel caso è rappresentato dagli statuti del consorzio. Dopo l'inclusione nella stessa piattaforma di soluzioni di *best case* locali, quali il "municipio virtuale di Hagen" o la cartina digitale per gli abitanti della città di Dortmund (la "DoMap"), per i prossimi anni è in programma la creazione di una piattaforma IT ancora più vasta. Uno tra i servizi di maggiore successo è l'eMA (*elektronische Melderegister Auskunft*) o ufficio informazioni elettronico dei registri anagrafici.

3.5. *Il Programma per la riqualificazione ecologica della Città-Stato di Berlino*

Dopo la Riunificazione, il tasso di disoccupazione del *Land* di Berlino raggiunse livelli allarmanti. Ad incrementarlo hanno contribuito un'immigrazione di massa dal *Land* Brandeburgo e la soppressione delle agevolazioni fiscali per la città (*Berlinförderung*), istituite all'inizio degli anni '90 proprio per far fronte alle difficoltà della Riunificazione. La situazione ambientale di Berlino soffre inoltre dei tipici problemi legati alle aree ad alta intensità abitativa e concentrazione industriale. I problemi ambientali si sono andati aggravando per il declino dell'industria dell'*ex* DDR e il conseguente abbandono e degrado dei siti industriali di Berlino Est. Ciò sollecitava l'adozione di nuove e più incisive misure a sostegno dell'occupazione, cui però gli enti per il lavoro (*Arbeitsämter*) non erano in grado di fare fronte da soli.

Gli obiettivi alla base del programma "*Ökologisches Sanierungsprogramme*" (Programma per la riqualificazione ecologica), lanciato nel 1991 su iniziativa del Ministero per lo sviluppo urbano e la tutela ambientale del *Land* Berlino e il Ministero

per le politiche sociali, sono due: ridurre la disoccupazione e promuovere la tutela ambientale.

Il programma ha innescato un'efficace forma di cooperazione orizzontale fra i ministeri, sulla quale si innesta una cooperazione verticale fra attori appartenenti a ulteriori e differenti livelli di governo. Le sue fonti di finanziamento sono molteplici: molti soggetti pubblici (UE, Stato federale, Governo del *Land* ed enti locali) e privati (imprese e banche): si tratta quindi di una P-PP. La nuova politica dell'occupazione del *Land* Berlino prevede azioni a sostegno delle imprese esistenti, mediante formazione e riqualificazione della forza lavoro, per la nascita di nuove imprese, per la tutela delle pari opportunità e delle categorie più svantaggiate. Il progetto è stato integrato nel processo di modernizzazione ecologica della Città-Stato, che ha come componenti di medio termine la riqualificazione delle aree urbane e degli spazi aperti, la decontaminazione del suolo e delle acque e lo smaltimento dei rifiuti; come componenti di lungo termine di una strategia di sviluppo sostenibile, il monitoraggio ambientale e la promozione della tutela ambientale nelle piccole e medie imprese.

La scelta del settore ambientale come sbocco per nuova occupazione ed attività economica ha creato preziose sinergie tra il mercato del lavoro e le politiche ambientali ed economiche. L'approccio intersettoriale si è dimostrato premiante: tra il 1991 e il 1996 sono stati realizzati ben 214 progetti, tramite i quali circa 4.000 disoccupati hanno trovato sbocco lavorativo in campi quali la riqualificazione delle aree urbane e degli spazi aperti, la preparazione di investimenti per la tutela ambientale nelle piccole e medie imprese, le misure di risanamento idrogeologico, di decontaminazione del suolo, di smaltimento dei rifiuti, di monitoraggio ambientale. Sono state inoltre create 27 società di promozione dell'occupazione, previste dall'*Arbeitsmarktpolitisches Rahmenprogramm für Berlin* (ARP) del Ministero del Lavoro, Formazione Professionale e Donne del *Land* Berlino, che impiegano circa 830 lavoratori.

La realizzazione di progetti pilota nel campo della tutela ambientale ha contribuito anche a diffondere una maggiore

consapevolezza sociale sia dei problemi dell'inquinamento, sia delle possibili misure per farvi fronte. Il programma ha costituito un importante banco di prova per le innovazioni nel mercato del lavoro e nella tutela ambientale e ha incentivato gli investimenti privati in questi settori per il solo fatto di aver offerto informazioni utili alle decisioni delle imprese. L'idea di coniugare gli obiettivi del sostegno all'occupazione e della tutela ambientale è espressione di una concezione ampia del tema dello sviluppo sostenibile e della pianificazione territoriale. L'*Ökologisches Sanierungsprogramme* ha dato vita ad una cooperazione orizzontale fra i due ministeri interessati e a una cooperazione verticale fra gli attori del programma appartenenti a più livelli di governo. In questo modo si realizza quell'intreccio delle funzioni accennato e trova applicazione pratica il principio di sussidiarietà.

3.6. *La riserva della Biosfera del Schaalsee*

La biosfera-riserva Schaalsee, nel *Land* Mecklemburgo Pomerania Occidentale, è stata istituita nel 1990 come parco naturale e successivamente rimodellata, recependo i principi posti alla base dello sviluppo sostenibile, come delineati nella locale Agenda 21. La riserva si è trasformata da area naturale protetta, quale era all'inizio, in progetto integrato di sviluppo locale, nel quale l'elemento della protezione ambientale si integra con una strategia di sviluppo economico organico della regione, considerata strutturalmente debole.

Il principio che ha animato la realizzazione dei progetti di sviluppo sostenibile nella *Biosphärenreservat Schaalsee* è la ricerca della massima partecipazione dei cittadini e dei vari attori presenti sul territorio. A tale fine la pianificazione degli obiettivi dell'Agenda 21 locale è stata sviluppata da molteplici gruppi di lavoro, aperti a chiunque avesse un interesse legittimo da fare valere. La scelta rispecchia appieno l'impostazione *bottom-up* promossa dalla Conferenza di Rio de Janeiro, sintetizzata dal motto "*Think global, act local*". È a livello locale, infatti, che è più facile realizzare le condizioni per una larga partecipazione

della società civile e del settore privato, dando luogo a forme di cooperazione nuove per ricercare ragionevoli compromessi fra i vari interessi in gioco. L'avvio di un processo di questo tipo dovrebbe aprire concretamente un dialogo duraturo fra i vari attori e condurre a rapporti fra amministrazione pubblica e cittadini caratterizzati da gradi di apertura e trasparenza maggiori che in passato.

L'Agenda 21 locale risponde ad una strategia di pianificazione e di sviluppo territoriali che vede nella riserva Schaalsee il perno attorno al quale è destinata a ruotare, in misura significativa, l'economia dell'intera regione. Uniti dalla prospettiva comune di innescare uno sviluppo economico locale sostenibile, che ha nel turismo e nel suo indotto il proprio motore, gli enti locali hanno manifestato il comune interesse a promuovere la biosfera-riserva e a pubblicizzare le iniziative e i progetti che la riguardano adottando a tale fine un marchio riconosciuto, che sancisce l'unicità dei luoghi e dei prodotti che ad essi fanno riferimento.

L'elaborazione di un'Agenda 21 locale costringe di per sé i comuni e le province ad una maggiore coerenza anche nel medio e lungo periodo e ad adottare una visione condivisa di pianificazione territoriale. In quest'ottica, la pianificazione territoriale concilia lo sviluppo economico, la tutela ambientale e l'equità sociale assolvendo pienamente a quanto previsto dal modello di *public governance*.

Nel corso di tre successivi cicli di vita del programma sono stati creati 51 posti di lavoro (risultato che non deve apparire modesto, considerata la ridotta dimensione della regione).

Il marchio si è dimostrato un utile strumento di *marketing* e di promozione per la regione, inducendo imprenditori, agricoltori, operatori turistici locali a richiedere la patente per l'utilizzo del logo. Siccome i criteri per la valutazione dell'idoneità dei candidati sono molto selettivi, il marchio rappresenta un valido stimolo per il miglioramento degli standard ambientali di molte attività produttive.

Inoltre, proprio l'accresciuta domanda del marchio ha contribuito a rafforzare il potere di questo strumento di *marketing*,

per cui si può affermare che oggi la regione sia effettivamente identificata con la biosfera-riserva Schaalsee. Il che induce ad affermare che sia stato raggiunto uno dei principali obiettivi della strategia di pianificazione territoriale elaborata dagli enti locali della regione.

4. *Qualche riflessione sulla trasferibilità al contesto italiano*

L'analisi svolta con riferimento alla pubblica amministrazione tedesca ci consegna uno scenario non privo di spunti stimolanti per la realtà italiana, a patto di cogliere con lucidità affinità e differenze tra i meccanismi istituzionali operanti nei due Paesi e tra le culture civiche che innervano le due società. Inoltre, come accennato in Brosio (2004), il carattere innovativo di queste *policies* ha dimensione territorialmente concentrata, dispersa e non uniforme: un impatto quindi "a pelle di leopardo". Il che porta a dire che le innovazioni nelle forme di *governance* non solo riflettono i (e sono condizionate dai) contesti istituzionali, politici, socio-culturali e giuridici peculiari ad ogni Paese, ma si sviluppano in modo difforme anche all'interno di uno stesso paese. Sono cioè molto esposte a condizioni di fattibilità nelle quali ampia incidenza hanno i fattori locali, soggettivi e oggettivi. Se queste osservazioni sono fondate, ne discende che la trasferibilità al contesto italiano è sì collegata alla valutazione di affinità e differenze tra funzionamento istituzionale, cultura politica e cultura civica nei due Paesi, ma in qualche modo ne può anche prescindere. All'esame di alcune tra le affinità e differenze che più giudichiamo rilevanti sono dedicati gli spunti che seguono.

4.1. *Meccanismi istituzionali*

Sul piano istituzionale è del tutto naturale richiamare ancora una volta il modello tedesco di federalismo cooperativo, da un lato ricordando che esso ha saputo fornire, nel tempo, prove molteplici di buona funzionalità, risolvendo nella collaborazio-

ne interistituzionale problemi che altrimenti avrebbero richiesto di assegnare al livello centrale poteri forti, inconciliabili con l'idea stessa di federalismo. D'altro lato, non vanno dimenticate le tensioni cui il modello è stato più di recente sottoposto, in ragione, per ricordare il caso più macroscopico, della difficoltosa assimilazione dei *Länder* dell'ex DDR, stante il diverso stadio evolutivo non solo delle loro economie, quanto anche del senso civico espresso dalle loro popolazioni, pesante eredità di alcuni decenni di "socialismo reale". Manifestazione delle tensioni richiamate è rappresentata da una crescente competizione – rilevabile sul piano politico, ma con effetti sul piano istituzionale – dei diversi livelli di governo per acquisire per sé la competenza esclusiva (o primaria) su materie innovative.

Come noto, in Italia si è assistito all'evoluzione della forma-Stato dalla primitiva versione unitaria e accentrata (che assunse connotazioni autoritarie e illiberali, nel ventennio fascista), alla versione ancora unitaria, ma con ampi spazi di decentramento amministrativo (previsti dalla Costituzione del 1948), che divenuto politico dopo l'entrata in funzione dell'istituto regionale, per approdare a forme parafederali, con la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione⁽¹²⁾. Tale riforma (oggetto di molto discutibile e discussa revisione e integrazione nell'attuale legislatura), pare in qualche modo ispirata al modello tedesco, per quanto attiene la previsione di ambiti a legislazione concorrente di Stato e regioni. Nelle materie di legislazione concorrente (indicate nel nuovo art. 117 Cost.) spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi generali, riservata alla legislazione dello Stato. La definizione di tali principi non è stata, di fatto, promossa dal governo in carica, che inseguiva una riscrittura della norma in nome della "devoluzione" e questa inerzia si colloca all'origine di comportamenti di ridotta collaborazione o di aperto conflitto tra i due livelli di governo, che si sono tradotti – tra l'altro – nella moltiplicazione dei casi di conflitto di attribuzione, solle-

(12) Per una discussione della riforma del Titolo V, con taglio di economia pubblica, v. FOSSATI 2003.

vati davanti alla Corte costituzionale.

Il riferimento al modello tedesco, seppure mai pienamente esplicitato, sembra dunque divenire maggiormente aleatorio, il che impone di osservare le buone prassi tedesche di *governance* pubblica collaborativa tra più livelli di governo con piena consapevolezza del fatto che la loro traducibilità al contesto italiano richiede comunque adattamenti e reinterpretazioni non marginali.

Al di là di quanto l'evoluzione istituzionale consente o sollecita a fare, centrali restano le affinità e le differenze negli atteggiamenti culturali di fondo, nelle aspettative e nelle attitudini della cittadinanza e delle *élite* politiche, nella natura e qualità del senso civico che possono risultare dirimenti rispetto alla replicabilità nel nostro Paese di azioni che prevedono la partecipazione di una molteplicità di soggetti pubblici. Perché replicazione possa esservi occorre che prevalgano, nei rapporti tra soggetti diversi, condizioni stabili di fiducia, indispensabili per superare le eventuali barriere della diversa appartenenza politico-partitica. Le difficoltà a stabilire e mantenere nel tempo attitudini siffatte non sono piccole. Su scala locale, ne costituiscono recente, esemplare testimonianza le alterne vicende della "cabina di regia" e degli altri strumenti di coordinamento costruiti per garantire una gestione coordinata degli investimenti straordinari che accompagnano la preparazione dei Giochi Olimpici Invernali di Torino 2006.

Si può dire, in un certo senso, che i nuovi sviluppi istituzionali stiano avvicinando i due ordinamenti, almeno da un punto di vista istituzionale, ma anche che sostanziali differenze permangono: queste vanno ricercate, prima che altrove, in una diversa concezione delle società civile e in una diversa diffusione e spessore del capitale sociale.

4.2. *Il capitale sociale*

Le prospettive di sviluppo della *governance* pubblica in Italia, in analogia con i casi tedeschi richiamati, discendono tuttavia, e in misura certo non marginale, anche dallo stato della cul-

tura civica nei due Paesi e dalla recenti tendenze evolutive che lo riguardano. Si tratta di un argomento molto complesso, che in questa sede può essere richiamato solamente in maniera molto schematica.

Come ricordato da Cusack (1999), la cultura politica e le strutture istituzionali svolgono un ruolo complementare nella performance democratica dei governi. Ruolo centrale hanno certamente le differenze tra le culture civiche prevalenti nei due Paesi. Una prima componente di tale differenza va ricercata con riferimento alla *dimensione morale*, in cui il capitale sociale è il tessuto di fondo la cui trama è fatta di norme, valori, obbligazioni, aspettative e sanzioni accettate e condivise da una data comunità o società. Una seconda componente è quella *fiduciaria*: in un contesto caratterizzato da alto capitale sociale gli individui credono che gli altri (attori individuali o collettivi, quali le istituzioni) siano degni di fiducia, ovvero si aspettano che essi svolgano correttamente il proprio ruoli o funzione per il bene (o almeno per evitare il danno a carico) della comunità nel suo complesso. Rientra in questa componente l'idea di reciprocità, ovvero la convinzione che nella società e tra i cittadini vi sia circolazione di beni (e di valori). Una terza componente è quella *relazionale*, per cui il capitale sociale scorre attraverso le reti di interazione tra gli individui: reti formali, come nel caso della partecipazione ad associazioni e gruppi strutturati, o informali, come nel caso delle relazioni amicali o di vicinato (Loera e Ferrero Camoletto 2004).

4.3. La cultura civica degli italiani

Spesso l'Italia è stata descritta come un paese anomalo rispetto alle altre democrazie, con bassi livelli di civismo, poca fiducia nelle istituzioni, particolarismo e conflittualità (Sciolla 2000). Quantunque nel corso degli ultimi decenni le distanze con le altre democrazie europee (e tra esse quella tedesca) siano diminuite, l'Italia continua a caratterizzarsi per i suoi dualismi interni, anche su questo piano. La sfera della morale civile sembra polarizzata tra una parte di cittadini che privilegia, in

ogni circostanza, il diritto di scelta individuale e un'altra che tiene in maggior conto il rispetto delle regole e l'interesse collettivo (Sciolla 2000). Putnam, Leonardi e Nanetti (1993) hanno svolto una acuta analisi della cultura civica in Italia, studiando i diversi sviluppi nelle diverse parti del Paese dell'istituto regionale. Tra gli elementi caratterizzanti rivestono, come altrove, un peso crescente le divisioni di carattere morale, che concernono il modo di concepire il bene pubblico e l'interesse collettivo, l'estensione dei diritti civili e l'educazione ai valori della cittadinanza. La ragione del dualismo può essere fatta risalire all'insufficiente sviluppo di una sfera pubblica intermedia tra sfera politico-amministrativa e sfera privata, che caratterizza (caratterizzava?) soprattutto certe zone d'Italia.

Il quadro è tuttavia in movimento. Nel più recente *Rapporto sulla cultura civica degli italiani* realizzato da Legambiente (2004), che si propone il compito ambizioso di misurare annualmente l'evoluzione nazionale della *civiness* (intesa come partecipazione alla vita pubblica e come qualità del rapporto tra cittadini e istituzioni), gli italiani sembrano oggi meno individualisti, più sociali e legati al territorio rispetto a quanto risultava nel Rapporto del 2000. Le istituzioni che godono di maggiore fiducia sono le forze dell'ordine, le associazioni di volontariato e la chiesa; bassa è la fiducia nei partiti politici. Le istituzioni politiche cui viene attribuita importanza crescente si collocano nella dimensione sopranazionale (l'Unione europea) e locale (Comuni, Regioni), mentre bassa è la fiducia nel governo e nel parlamento nazionali. Ancor minore risulta la fiducia nella classe dirigente. In generale, il Rapporto segnala che le relazioni tra concittadini restano ancora spesso improntati alla diffidenza reciproca.

Nell'ultimo decennio la sinergia positiva tra reti civiche, città digitali, siti *web*, servizi telematici pubblici e comuni virtuali ha dato una scossa positiva al costume italiano. Lo sviluppo numerico delle reti civiche sostenute da pubbliche amministrazioni (soprattutto dai comuni, le istituzioni territoriali più vicine alle esigenze di informazione, comunicazione e servizio dei cit-

tadini) è divenuta una risorsa non solo per l'ente che le ha promosse, ma per la comunità intera, in cui la promozione dell'allargamento della comunità telematica metropolitana viene recepita come modo moderno per contribuire allo sviluppo del territorio e del tessuto socio-economico.

Da questi indizi si può essere tentati di concludere che il capitale sociale italiano sia andato sviluppandosi pian piano, riflettendosi in una richiesta di maggior responsabilità nelle scelte di governo e amministrazione non solo nazionale ma soprattutto locale, attraverso la richiesta di maggior autonomia decisionale e finanziaria delle regioni e dei comuni, attraverso l'elezione diretta dei sindaci che stanno cambiando l'assetto tradizionalmente centralizzato delle istituzioni di governo.

Questo percorso positivo, che porta alla crescita del senso civico diffuso, si fonda sulla costruzione di un più solido rapporto fiduciario tra cittadini e istituzioni e tra cittadini. I risultati (faticosamente) conseguiti non sono tuttavia irreversibili. È con preoccupazione, ad esempio, che possono essere valutati gli effetti del frequente ricorso a forme di condono (fiscale e non), che sembrano erodere lo sviluppo di rapporti fiduciari meno precari tra cittadini-contribuenti e amministrazione fiscale, fondati sul riconoscimento delle rispettive ragioni, della buona fede e della ragionevolezza.

4.4. *La cultura civica dei tedeschi*

La cultura civica tedesca si basa, come noto, su un concetto, forte e radicato, di *Bürgergemeinde* o comunità civile (Wolmann 2002), che si esprime da un lato come comunità politica a reggimento delle istituzioni politiche che governano gli enti locali dal XIX secolo e, d'altro lato, come comunità sociale e arena di una vasta rete di attività legate ai cittadini. I concetti di *engagement* civico, società civile e comunità civile svolgono un ruolo particolare negli enti locali tedeschi, da sempre motori dell'attività politica. Due grandi e recenti ondate di riforme hanno avvicinato ulteriormente i cittadini alla vita pubblica locale: negli anni '60-'70, con la cd. "rivoluzione partecipativa"

(Kaase 1982), con il riconoscimento di forme di democrazia diretta; negli anni '90, con l'elezione diretta dei sindaci, i referendum locali, il rafforzamento delle procedure consultive e l'allargamento delle forme di partecipazione, che hanno ampliato considerevolmente i diritti civili riconosciuti ai cittadini.

La partecipazione alla vita cittadina si realizza anche mediante numerosi comitati specializzati (ad es. il consiglio degli immigrati, il consiglio degli anziani) e l'attivazione di procedure partecipative, formali e non (cellule di pianificazione, tavole rotonde, tavoli di mediazione, Agenda 21). È soprattutto negli anni '80 che i movimenti partecipativi guadagnano spazi significativi e segnano tracce importanti nella società civile. Il numero dei gruppi che svolgono ruoli partecipativi alla vita politica locale è stimato tra le 70 e le 100 mila unità (*Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages* 2002). Alcuni gruppi hanno ottenuto significativi riconoscimenti politici e professionali e ricevono supporto finanziario da comuni e governo; altri sono divenuti fornitori di servizi di pubblica utilità, grazie soprattutto al loro radicamento nella società locale che permette, ad esempio, migliori contatti con soggetti emarginati, che le istituzioni ufficiali avevano persistenti difficoltà nel raggiungere. In questo quadro dinamico sono emersi (nuovi) movimenti sociali e si è sviluppato molto il terzo settore, che gioca un ruolo quasi di contro-società, sperimentando concretamente forme di *empowerment* dal basso (Anheier e Seibel 1993).

Questi sviluppi hanno dinamizzato e indebolito una società ove l'imprinting della tradizione del *Rechtstaat*, del suo legame con la classica formulazione del "ruolo legale" (*legale Herrschaft*) di Weber e del suo modello di burocrazia basata su personale strutturato, su aree di giurisdizione prestabilite, sulla gerarchia, su un sistema razionale di capacità professionale e sull'etica dell'obiettività costituivano parte integrante della tradizione. Come risultato, i valori, rispettati e longevi, di stabilità, sicurezza e responsabilità, ancora chiaramente riscontrabili nella vita pubblica tedesca dei primi decenni del dopoguerra (Gensicke 2000), nel decennio *post* Riunificazione, caratterizzato anche da una crisi economica strisciante, sono andati deterio-

randosi, tanto da fare ritenere ad alcuni osservatori che il modello tradizionale di mercato (o democrazia) sociale abbia perso consensi, a vantaggio di un modello neo-liberale (Zimmer 2000).

Gli stereotipi nazionali di zelo e ambizione, l'orientamento al rispetto della legge e dell'ordine, tipici della società tradizionale e presenti nei vecchi *Länder* insieme a meccanismi istituzionali di democrazia avanzata, nei nuovi *Länder* hanno stentato a mettere solide radici, con il risultato che la fiducia nel settore pubblico e l'impegno civile stanno declinando, sostituiti (non solo nei *Länder* orientali) da diffusi atteggiamenti di apatia e passività verso la politica e tutto ciò che è pubblico (Rohrschneider e Schmitt-Beck 2003).

Dunque, la tradizionale visione secondo la quale il cittadino tedesco sarebbe fortemente animato da spirito civico, fiducia nelle istituzioni e rispetto delle leggi sta allentandosi e deteriorandosi, soprattutto nell'est del Paese.

4.5. Una valutazione comparata: quale prospettive di applicare con successo in Italia i "buoni esempi" tedeschi (e viceversa)?

A costo di qualche semplificazione si può dire che la società civile tedesca ed italiana restano fortemente differenziate, ma che le differenze tradizionali si stanno progressivamente assottigliando, così come accade per l'organizzazione istituzionale. Certamente la qualità e la quantità (se espressioni di questo tipo sono lecite in questo contesto) delle rispettive dotazioni di capitale sociale restano diverse. La società tedesca, inizialmente centrata su norme, valori, obbligazioni, aspettative e sanzioni, retaggi di una forte tradizione legalistica, tipica del modello di *Rechtsstaat* continentale, ha visto innestarsi meccanismi articolati di *governance* pubblica, che si giovano del clima creato dalle consolidate istituzioni di federalismo cooperativo. La società italiana, che ha nella propria storia le radici di dualismi che investono anche la tradizione civica prevalente nelle diverse aree del Paese, si fonda su un modello di relazioni tra Stato e citta-

dini meno rigido e strutturato, caratterizzato anche da una componente fiduciaria piuttosto bassa, che investe l'operato degli attori istituzionali, ma che è venuta evolvendo positivamente su base locale.

La fiducia verso l'operato degli altri (persone e organizzazioni, pubbliche e private) e la vocazione alle relazioni interpersonali, che arricchiscono il capitale sociale grazie alla vasta rete di interazione che si instaurano tramite la partecipazione ad associazioni e gruppi strutturati, che caratterizzano tradizionalmente la società e la cultura tedesche, sono in Italia fenomeni relativamente più contenuti e nuovi. Le evoluzioni recenti indicherebbero tuttavia, anche se certamente non in modo univoco e lineare, che le distanze tra i due modelli sociali starebbero diminuendo, tendendo ad occupare una comune zona intermedia tra i modelli inizialmente prevalenti nelle due realtà. In Italia, anche grazie al dinamismo e alle iniziative adottate da molte amministrazioni locali, che hanno favorito partecipazione e coinvolgimento e grazie alla crescita del terzo settore, sarebbe in corso un (faticoso e non senza contraddizioni) innalzamento di livello del senso civico. In Germania, si assisterebbe all'affievolirsi delle caratteristiche precedentemente richiamate, per l'agire di fattori contingenti (le crescenti difficoltà economiche, che si trasformano in disagio sociale) e altri più strutturali, in quanto riguardano l'eredità culturale di un paio di generazioni di cittadini dell'est.

Tra i casi tedeschi significato particolare, per la dimensione del problema affrontato (l'economia di una delle zone più popolate d'Europa, a più antica industrializzazione) ha il progetto "Nordreno Vestfalia digitale", in cui la collaborazione a pieno campo tra istituzioni pubbliche e organismi privati si propone obiettivi ambiziosi e di lungo periodo. Nulla del genere, almeno in termini di dimensione, sembra al momento essere avvenuto in Italia. Non mancano casi di alleanza forte tra pubblico e privato nel determinare condizioni di sviluppo locale, come nei casi di costituzione o rilancio di distretti culturali (Santagata 2004) o il sostegno a distretti industriali, in molte zone del Paese (Beccattini 2000), secondo un modello che privilegia la pic-

cola e media industria, che tuttavia oggi è messo in crisi dalla concorrenza dei nuovi colossi asiatici. Il caso tedesco resta emblematico per collaborazioni a raggio ancora più ampio, quali quelle, ad esempio, che occorrerebbero (sarebbero occorse?) per affrontare con maggiori probabilità di successo casi di crisi di interi settori industriali, a forte concentrazione territoriale (negli anni '80 la chimica, negli anni '90 il farmaceutico e l'informatica, oggi l'industria automobilistica).

Emblematico di una nuova apertura programmatica di alcuni enti pubblici italiani, riflesso diretto di un'evoluzione positiva della cultura civica verso una maggiore apertura alla società, che rieccheggia da vicino le esperienze tedesche di P-PP richiamate in precedenza, è il recente fiorire dei così detti "bilanci sociali". Si tratta di forme inedite di rendicontazione, con le quali un ente pubblico (tipicamente locale) "dà conto" del proprio operato e della sua capacità a suscitare la collaborazione di altri soggetti nel realizzare iniziative di pubblico interesse (per aspetti metodologici Rogate e Tarquini, 2004; per applicazioni concrete <http://www.BuoniEsempi.it>).

La capacità tedesca di adattare i modi di comunicare e interagire con il pubblico da parte di un corpo burocratico, nel passato certamente caratterizzato da elevata professionalità ma anche rigidità e chiusura, ha riscontri in Italia ai vari livelli di governo. L'adozione delle tecnologie informatiche, utilizzate prima per riorganizzare il funzionamento di apparati pubblici e, poi, per facilitare la comunicazione con il cittadino, ha permesso – nei casi più felici – miglioramenti consistenti di funzionalità e di accessibilità, apprezzati dai cittadini. Si possono citare esempi a livello di amministrazione centrale (le Agenzie fiscali: delle entrate, territorio) e a livello di amministrazioni locali, che non di rado sono pervenute ad eccellenti livelli di comunicazione e facilitazione nell'accesso ai propri servizi (vedi i casi documentati in <http://www.BuoniEsempi.it>). I risultati raggiunti, certo cospicui quando avvenuti, non sono tuttavia sufficienti a risolvere aspetti in cui il nostro Paese mostra un endemico svantaggio competitivo (anche rispetto ai *partner* europei, Germania inclusa). Si tratta della lentezza (e quindi della costo-

sità) delle procedure necessarie per ottenere le autorizzazioni allo svolgimento delle attività di impresa, che tanto penalizzano l'Italia nelle classifiche internazionali (World Economic Forum 2004).

Se è plausibile che (Cusack 1999) la performance democratica di un paese, e per estensione la sua *governance* pubblica, dipenda sia dai fattori sociali che caratterizzano la sua comunità civile, sia dalle sue strutture istituzionali, l'intrecciarsi di queste componenti darà origine a sistemi politico-amministrativi diversi, mai replicabili in contesti diversi da quelli originaristante la *path-dependency* che le condizioni originarie esercitano sullo sviluppo di una società.

La possibilità che molteplici esperienze di *governance* pubblica, affermatesi con successo nella società tedesca, ad alcune tra le quali si è fatto rapido riferimento nelle pagine che precedono, possano costituire un riferimento utile per la società italiana di oggi dipende, tra le altre cose, dal fatto che i due contesti siano divenuti, se non sovrapponibili, meno distanti. A ridurre le distanze hanno contribuito anche la comune appartenenza all'UE e l'impatto delle azioni che da essa promanano. Se si sia raggiunto un punto di permeabilità delle differenze residue, sufficiente a trasferire, tra i Paesi membri, le esperienze più significative di *governance* sarà il futuro a indicare.

Bibliografia

- ANHEIER H., SEIBEL W., 1993, *Defining the Nonprofit Sector: Germany*, The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, Working Paper n. 6, Baltimore.
- BARZELAY M., FUCHTNER N., 2003, *Explaining Public Management Policy Change: Germany in Comparative Perspective*, in *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 5, pp. 7-27.
- BECATTINI G., 2000, *Il distretto industriale*, Rosenberg&Sellier, Torino.
- BENZ, A., GÖTZ, K. (a cura di), 1996, *A new German Public Sector?*, Aldershot, Dartmouth, pp. 137-163.
- BONDONIO P., BADRIOTTI A., GRITTI V., 2004, *La Public Governance in Europa: Germania*, Quaderni Formez, n. 30, vol. 4, Napoli.
- BOSCO E., 2000, *La nuova Germania: società, istituzioni, cultura politica dopo la riunificazione*, Franco Angeli, Milano.
- BROSIO G., 1995, *Equilibri instabili, Politica ed economia nell'evoluzione dei sistemi federali*, Laterza, Bari.
- BROSIO G., 2004, *Il processo di governance in Europa: le tendenze in atto*, in *La public governance in Europa*, Quaderni Formez, n. 30, vol. 1, Napoli.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 2001, *La governance europea. Un libro bianco*, Bruxelles.
- CUSACK T., 1999, *Social capital, institutional structures, and democratic performance: a comparative study of German local governments*, in *European Journal of Political Research*, n. 35, pp. 1-34.
- DEGNI M. E IOVINELLA G., 1995, *Federalismo modello Germania*, Ediesse/F. Ebert Stiftung, Roma.
- ENQUETE-KOMMISSION DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES "ZUKUNFT DES BÜRGERSCHAFTLICHEN ENGAGEMENTS" (a cura di), 2002, *Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft*, Opladen.
- FICI L., 2004, *La governance interna, esterna, inter-istituzionale negli enti locali*, Franco Angeli, Milano.
- FOSSATI A. (a cura di), 2003, *La nascita del federalismo italiano. Attuazione della riforma al Titolo V della Costituzione*, Franco Angeli, Milano.
- GELLNER W. E ROBERTSON J.D., 2002, *The Berlin Republic: German Unification and a Decade of Changes*, in *German Politics*, Vol. 11, n. 3, pp. 1-2.
- GENSICKE T., 2000, *Deutschland im Übergang-Lebensgefühl, Wertorientierungen, Bürgerengagement, Speyerer Forschungsberichte* n. 204.
- HAGEN, M., 1996, *A Road to Electronic Democracy? Politik, Politische Theorie*

und der Information Superhighway in den USA, in KLEINSTEUBER H.H. (a cura di), *Der "Information Superhighway"*, Westdeutscher Verlag, Opladen.

HENDRIKS F. E TOPS P., 1999, *Between democracy and efficiency: trends in local government reform in the Netherlands and Germany*, in *Public Administration*, Vol. 77, n. 1, pp. 133-153.

JANN W. E REICHARD C., 2001, *Best Practice in Central Government Modernization*, in WOLLMANN H. (a cura di), 2001, *Evaluating Public Sector Reforms: An International and Comparative Perspective*, Special issue of *Revista Internacional de Estudios Publicos*, pp. 93-112.

KAASE M., 1982, *Partizipatorische Revolution – Ende der Parteien?*, in RASCHKE J. (a cura di), *Bürger und Parteien, Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung*, Westdeutscher Verlag, Opladen, pp. 173-189.

KGST. 1991, *Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell*. KGSt Report n. 12.

KGST. 1992, *Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung: Fallstudie Tilburg*. KGSt Report n. 19.

KGST. 1993, *Das Neue Steuerungsmodell*. KGSt Report n. 5.

KÖNIG K., 2002, *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert* Nomos Verlag, Baden-Baden.

KÖNIG K. E FÜCHTNER N., 1998, *"Schlanker Staat", Verwaltungsmodernisierung im Bund*, Speyer.

KÖNIG K., 2000, *Zur Managerialisierung und Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung*, Speyerer Forschungsberichte n. 209.

LEGAMBIENTE 2004, *Quarto rapporto nazionale 2004. Osservatorio sulla cultura civica in Italia*, in www.legambiente.org.

LOERA B., FERRERO CAMOLETTO R., 2004, *Capitale sociale e partecipazione politica dei giovani*, in *Quaderni di Ricerca del Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università di Torino*, 8 settembre.

PETERS G., PIERRE J. (a cura di), 2003, *Handbook of Public Administration*, Sage, London.

PIERRE J., 2000, *Debating governance*, Oxford University Press, Oxford.

PIERRE J., PETERS G., 2000, *Governance, politics and the State*, Saint Martin's Press, New York.

POLLITT C., BOUCKAERT G., 2002, *La riforma del management pubblico*, Università Bocconi Editore, Egea, Milano.

PRÖHL M., 2002, *Good Governance für Lebensqualität vor Ort*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

PUTNAM R. D., LEONARDI R., NANETTI R.Y., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton (trad. it. 1993 *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, Mondadori, Milano).

REICHARD C., 1997, *Neues Steuerungsmodell: Local Reform in Germany*, in KICKERT, W., (a cura di), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 59-79.

REICHARD C., 2003, *Local public management reforms in Germany*, in *Public Administration*, Vol. 81, n. 2, pp.345-363.

RHODES R., 1997, *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press, Buckingham.

ROHRSCHEIDER R., SCHMITT-BECK R., 2002, *Trust in Democratic Institutions in Germany: Theory and Evidence Ten Years After Unification*, *German Politics*, Vol. 11, n. 3, pp. 35-58.

ROGATE C., TARQUINI T., 2004, *Il bilancio sociale negli enti locali. Metodologia ed esperienze*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

SANTAGATA W., 2004, *Cultural districts and economic development*, Working Paper n. 1, Dipartimento di economia, EBLA Center, Università di Torino.

SCIOLLA L. E AL. (2000), *Valori civili e società regionali in Italia. Rapporto di ricerca*, Istituto Piemontese Antonio Gramsci, Torino.

TIEBOUT C., 1956, *A pure theory of local expenditures*, in *Journal of Political Economy*, n. 5, pp. 416-424.

WOLLMANN H., 2000, *Staat und Verwaltung in den 90er Jahren. Kontinuität oder Veränderungswelle?*, in CZADA R., WOLLMANN H. (a cura di), *Von der Bonner zur Berliner Republik, 10 Jahre Deutsche Einheit*, Leviathan Sonderheft, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.

WOLLMANN H., 2001, *Germany's trajectory of public sector modernisation: continuities and discontinuities*, in *Policy & Politics*, vol. 29, n. 2, pp. 151-169.

WOLLMANN H., 2002, *The Civic Community (Bürgergemeinde) in Germany – Its Double Nature as Political and as (Civil) Societal Community*, in *German Journal of Urban Studies*, n. 2.

WOLLMANN H., SCHRÖTER E. (a cura di), 2000, *Comparing Public Sector Reforms in Great Britain and Germany*, Aldershot, Ashgate.

WORLD ECONOMIC FORUM, 2004, *Global Competitiveness Report 2004-2005*, Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK).

ZIMMER A. (a cura di), 2000, *The third sector in Germany*, Münsteraner Diskussionspapiere zum Nonprofit-sektor-Sonderband 3, Arbeitsstelle Aktive Bürgerschaft, Institut für Politikwissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster.