

Lorenzo Costumato

# Misurare la performance per favorire la collaborazione nel settore pubblico

**L'occasione del PNRR  
per sperimentare nuove logiche  
di filiera inter-istituzionale**

**ECONOMIA DELLE AZIENDE**

**E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

**FrancoAngeli** 

*ECONOMIA DELLE AZIENDE  
E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE*

---

La nuova Collana Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche nasce con una doppia ambizione ovvero quella di mantenere, ed anzi rivalutare, il ruolo della monografia e al tempo stesso di promuovere le pubblicazioni (in italiano o in inglese) della comunità scientifica italiana, assicurandone il massimo rigore scientifico e rispettando i parametri di selettività e peer reviewing che ormai si sono imposti a livello internazionale. La Collana si propone dunque di pubblicare, valorizzandoli attraverso un adeguato referaggio, i contributi che risultino rigorosi ed originali dal punto di vista metodologico e scientifico e che diano prova di contribuire al progredire della disciplina ed alla corretta gestione delle risorse pubbliche. La Collana è aperta a tutti gli studi e alle ricerche che abbiano ad oggetto le aziende pubbliche, a condizione che queste siano indagate in chiave economico-aziendale, anche se sono apprezzate le contaminazioni con le altre discipline. Ancora, sono accolti con particolare interesse gli studi che dimostrino un approccio ed un respiro internazionale e comparativo, e comunque ogni contributo che possa servire a migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione italiana ed europea. Il Comitato Direttivo affianca il Direttore per supportarlo nella definizione dell'orientamento di fondo della Collana. In accordo con il Direttore, interviene inoltre nella valutazione della coerenza delle proposte con la linea editoriale, nella loro valutazione sintetica e nell'individuazione dei componenti del Comitato Scientifico a cui attribuire la valutazione analitica. I componenti del Comitato Scientifico intervengono, su richiesta del Direttore e del Comitato Direttivo, in relazione alle loro specifiche competenze di ricerca per valutare analiticamente le proposte, con particolare riferimento alla qualità scientifica ed al rigore di metodo.

*Comitato Direttivo*

Luca Anselmi (Università di Pisa)

Riccardo Mussari (Università di Siena)

Stefano Pozzoli (Università di Napoli Parthenope) – Direttore

*Comitato Scientifico*

Eugenio Anessi Pessina (Università Cattolica del Sacro Cuore)

Carmine Bianchi (Università di Palermo)

Elio Borgonovi (Università di Milano-Bocconi)

Eugenio Caperchione (Università di Modena e Reggio Emilia)

Lidia D'Alessio (Università di Roma Tre)  
Mariano D'Amore (Università di Napoli Parthenope)  
Fabio Donato (Università di Ferrara)  
Marco Elefanti (Università Cattolica del Sacro Cuore)  
Luigi Fici (Università della Tuscia)  
Andrea Garlatti (Università di Udine)  
Lucia Giovannelli (Università di Sassari)  
Luciano Hinna (Università di Roma Tor Vergata)  
Luciano Marchi (Università di Pisa)  
Giuseppe Marcon (Università di Venezia Ca' Foscari)  
Antonio Maticena (Università di Bologna)  
Marco Meneguzzo (Università di Roma Tor Vergata)  
Mauro Paoloni (Università di Roma Tre)  
Aldo Pavan (Università di Cagliari)  
Niccolò Persiani (Università di Firenze)  
Fabrizio Pezzani (Università di Milano-Bocconi)  
Luigi Puddu (Università di Torino)  
Paolo Ricci (Università degli Studi di Napoli Federico II)  
Massimo Sargiacomo (Università di Chieti Pescara)  
Sebastiano Torcivia (Università di Palermo)  
Giovanni Valotti (Università di Milano-Bocconi)  
Francesco Vermiglio (Università di Messina)  
Antonello Zangrandi (Università di Parma)  
Andrea Ziruolo (Università di Chieti Pescara)  
Mara Zuccardi Merli (Università di Genova)

Lorenzo Costumato

# **Misurare la performance per favorire la collaborazione nel settore pubblico**

---

**L'occasione del PNRR  
per sperimentare nuove logiche  
di filiera inter-istituzionale**

---

**FrancoAngeli** 

**ECONOMIA DELLE AZIENDE  
E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

**FrancoAngeli Open Access** è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: [Pubblica con noi](#)

Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Management e Diritto dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

Isbn: 9788835168911

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Pubblicato con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito*

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

*A Carmen e la mia famiglia*



# INDICE

<b>Premessa</b>	pag.	9
<b>Introduzione</b>	»	11
<b>1. Collaborazione e performance inter-istituzionale</b>	»	15
1.1. Introduzione	»	15
1.2. Background teorico	»	18
Collaborative governance	»	19
Public network performance	»	22
Collaborazione inter-istituzionale	»	25
<b>2. Lo stato dell'arte della letteratura internazionale sulla collaborazione e la performance inter-istituzionale</b>	»	29
2.1. Introduzione	»	29
2.2. Protocollo di ricerca	»	29
2.3. Risultati bibliometrici	»	34
2.4. Risultati qualitativi	»	41
Il cluster di articoli sulla collaborazione tra agenzie pubbliche	»	43
I fattori abilitanti della collaborazione inter-istituzionale	»	46
Fiducia	»	47
Condivisione del potere	»	48
Strategie manageriali	»	50
Leadership	»	51
Formalizzazione	»	52
2.5. Discussione	»	53
2.6. Conclusioni	»	57
<b>3. Le componenti del PNRR come <i>boundary object</i> della performance inter-istituzionale</b>	»	61
3.1. Introduzione	»	61

3.2. Antecedenti teorici	pag. 63
Struttura e governance del PNRR	» 63
Collaborazione inter-istituzionale nel PNRR	» 68
La teoria dei “boundary object”	» 69
3.3. Metodo	» 71
3.4. Risultati	» 73
3.5. Discussione	» 79
3.6. Conclusioni	» 81
<b>4. Collaborare per il PNRR: una rilevazione empirica sui fattori abilitanti della performance inter-istituzionale</b>	» 83
4.1. Introduzione	» 83
4.2. Modello teorico	» 84
4.3. Metodo	» 90
4.4. Caso studio	» 91
4.5. Risultati	» 92
4.6. Discussione	» 98
4.7. Conclusioni	» 100
<b>Considerazioni finali</b>	» 103
<b>Bibliografia</b>	» 105
<b>Ringraziamenti</b>	» 121

## PREMESSA

Quando questo volume ha iniziato a prender forma nell'estate del 2023, mi trovavo nell'incantevole cornice delle dolomiti di Sesto in Val Pusteria e, aderendo ad una iniziativa dell'ente turismo locale, partecipai alla proiezione di un docufilm patrocinato dal Club Alpino Italiano dal titolo "I custodi dei confini", magistralmente condotto dalla regia di Luigi Tassi. Quella che credevo sarebbe stata una semplice serata in un cinema di una località di vacanza, si rivelò un momento di forte riflessione sui temi che avrebbero successivamente contraddistinto il lavoro di ricerca che ha portato a questo volume. L'oggetto del docufilm consolidò in me la convinzione di investire energie e passione su un tema di ricerca che, sebbene già oggetto di ampi e profondi studi a livello nazionale e internazionale, si rivela quanto mai attuale e bisognoso di ulteriori approfondimenti: quello degli antecedenti, effetti e benefici della collaborazione tra organizzazioni pubbliche.

Nel docufilm si riflette sul ruolo e la natura dei confini, raccontando un cammino sui sentieri della grande guerra tra storia, cultura e natura, e l'esperienza dei gestori di sette rifugi collocati sulla cresta italo-austriaca. In un territorio le cui cicatrici del passato sono ancora evidenti, oggi, i rifugi e i sentieri dell'alta via carnica rappresentano elementi di ripensamento del concetto di confine, non più come elemento che separa, bensì un luogo di incontro, scambio e, in ultima istanza, spinta al cambiamento affinché le diversità diventino una risorsa. L'esperienza raccontata nel docufilm dimostra che condividere, e vivere, un confine generi implicitamente il dissolversi della sua natura divisiva, dando vita invece ad un luogo (fisico o immaginario) che è contraddistinto dalla contaminazione di più culture.

Stimolato e affascinato nel profondo dalla visione, ho iniziato (più o meno) volontariamente a ricondurre i ragionamenti dei protagonisti del docufilm ai temi di ricerca su cui ho recentemente lavorato. La pubblica amministrazione è da molti anni oggetto di indicazioni da parte di esperti e studiosi finalizzate a migliorare l'efficienza e l'efficacia del suo operato. Tra i tanti suggerimenti, una maggiore collaborazione e sinergia tra gli enti pubblici è, a ragion veduta, uno dei più costanti e ripetuti. Come più avanti sarà dimo-  
stra-

to, se ne ha traccia tanto nella letteratura scientifica quanto nei documenti di policy; questi ultimi, tuttavia, danno spesso per acquisita la necessità di collaborare mancando, tuttavia, nel fornire chiare indicazioni sulle modalità di attivazione e gestione di un rapporto collaborativo. Da dove nasce, quindi, la convinzione che collaborare e operare in sinergia possa favorire il raggiungimento di benefici maggiori sia per i cittadini ma anche per le organizzazioni pubbliche stesse?

L'aumento negli ultimi decenni della quantità e complessità dei bisogni da soddisfare rende quanto mai urgente la pianificazione e conduzione di interventi congiunti in cui le singole problematiche devono essere imprescindibilmente affrontate da più punti di vista, unendo risorse, competenze e conoscenze per fornire risposte pertinenti e risolutive. In un'economia e società sempre più afflitte da problematiche consistenti e urgenti quali il cambiamento climatico e l'inasprirsi delle iniquità sociali, il ruolo della collaborazione tra istituzioni su scala nazionale e globale rappresenta ormai un prerequisito affinché tali problematiche siano affrontate in maniera organica dal settore pubblico. La costante ricerca e tensione verso la generazione di valore pubblico ha contraddistinto le principali spinte di riforma della pubblica amministrazione degli ultimi decenni, al cui cuore è possibile trovare un costante riferimento al ruolo della collaborazione tra i vari enti dell'amministrazione pubblica, tanto opportuno quanto spesso vuoto di significato e soluzioni operative.

In una pubblica amministrazione abituata ancora troppo spesso a lavorare chiusa all'interno dei propri confini di competenze e conoscenze, appare sempre più necessario individuare qualcosa che, come i confini custoditi dai rifugi alpini raccontati nel docufilm di Luigi Tassi, sia in grado di unire e non dividere. Da qui nascono le riflessioni di questo volume, e la volontà di individuare come e quali strumenti manageriali a disposizione della pubblica amministrazione e dei governi possano adempiere tale funzione, richiamando un'azione congiunta e condivisa orientata al raggiungimento di obiettivi e risultati di lungo periodo per la società e l'economia.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in questo senso, ha rappresentato e continua a rappresentare un'occasione più unica che rara per stimolare un vero cambiamento culturale della pubblica amministrazione. Un piano di lungo periodo con risultati attesi condivisi a cui contribuisce l'intero comparto pubblico cela in sé elementi che, come per i confini geografici, potrebbero stimolare e educare le nostre organizzazioni a lavorare in sinergia, massimizzando la capacità di operare in quel "luogo" posto nello spazio tra organizzazioni diverse e autonome che, come per il confine fisico tra Austria e Italia, può essere foriero di contaminazione e innovazione.

Questo volume si pone l'obiettivo ultimo di far emergere tali elementi descrivendone la natura e il funzionamento, affinché, anche oltre il PNRR, la pubblica amministrazione diventi sempre più custode di quel valore sociale, economico e ambientale verso cui è quanto mai urgente agire.

# INTRODUZIONE

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di contribuire al consolidato dibattito scientifico sulle forme di collaborazione nel settore pubblico, descrivendone le dinamiche in contesti in cui due o più pubbliche amministrazioni collaborano per raggiungere obiettivi trasversali legati a piani, programmi e politiche nazionali. Inoltre, l'intento del presente lavoro è di delineare le ricadute di tale collaborazione sulla misurazione e valutazione delle performance nel settore pubblico.

La motivazione dello studio è rintracciabile sia nell'attenzione che la comunità accademica ha posto, e continua a porre, al tema della collaborazione inter-istituzionale, sia nelle traiettorie di riforma della pubblica amministrazione a livello nazionale ed internazionale. L'evoluzione dal New Public Management alla Public Governance (Osborne, 2010) ha stimolato un crescente interesse verso le dinamiche collaborative da parte della comunità scientifica e, più precisamente, degli studiosi di public management. Durante l'ultimo decennio dello scorso secolo, infatti, sono stati pubblicati articoli scientifici che, ancora oggi, rappresentano il punto di riferimento per chiunque voglia avvicinarsi a queste tematiche. Il contributo fornito da autori quali L. J. O'Toole (1997), R.W. Gage et al. (1990), K.G. Provan e H.B. Milward (1991), è stato fondamentale per definire fenomeni quali le reti (o network) e la governance collaborativa, ispirando ancora oggi l'avanzamento della conoscenza in questi ambiti. Questo tema è quanto mai rilevante in un contesto globale in cui il settore pubblico è chiamato a far fronte a bisogni sempre più complessi e articolati con risorse sempre più esigue. Generare valore pubblico, partendo dall'analisi dei fabbisogni fino alla pianificazione e misurazione di impatti di lungo termine, è ormai da anni il cuore dell'attività di pianificazione strategica di organizzazioni pubbliche e governi in senso ampio (Bryson & George, 2024). Il proliferare di quadri di riferimento nazionali e internazionali, quali gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS o SDG) contenuti nell'Agenda

ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile, stimolano le PA a orientare la propria attività oltre i propri confini organizzativi.

Un approccio integrato, o di filiera inter-istituzionale, spesso sottovalutato, è al cuore di questo nuovo approccio alla gestione delle risorse. Infatti, per raggiungere determinati impatti, non è più sufficiente saper gestire il ciclo di pianificazione, misurazione e valutazione della performance individuale e organizzativa dell'ente; occorre, invece, trovare leve – interne e esterne all'organizzazione – in grado di convogliare l'azione di più enti formalmente autonomi verso uno o più obiettivi condivisi e trasversali. In questo senso l'input fornito da quadri di riferimento nazionali e internazionali può risultare fondamentale. Strumenti quali il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in cui le performance attese sono collegate ad enti responsabili del loro raggiungimento e a risorse finanziarie erogate dalla Commissione europea (elemento, quest'ultimo che lo differenzia dai già citati BES e SDG) e l'Agenda ONU 2030, rappresentano un laboratorio ideale per sperimentare logiche di collaborazione orizzontale e verticale e di misurazione e valutazione della performance inter-istituzionale. Questi aspetti, più specifici rispetto alla più ampia ricerca sull'efficacia della collaborazione nel settore pubblico, hanno stimolato in modo saltuario e non organico l'attenzione del mondo accademico e della ricerca in ambito management pubblico, nonché il lavoro dei policy-maker<sup>1</sup>.

In Italia, a partire dalla riforma D.L. 150/2009 (come integrata dal D. Lgs. 74/2017), il tema della misurazione e valutazione delle performance nel settore pubblico è emerso con forza nel dibattito nazionale. Negli anni successivi all'entrata in vigore della riforma, è aumentata sempre più l'attenzione alla dimensione organizzativa della performance, fino a richiamare la necessità di misurare e valutare i risultati della pubblica amministrazione in ottica di creazione di valore pubblico nell'ultima riforma del D.L. 80/2021 che ha introdotto il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO).

Già nel 2017, tuttavia, il Dipartimento della Funzione Pubblica<sup>2</sup> aveva esplicitato la necessità di riflettere sulla possibilità di rappresentare l'attività e i risultati delle PA in un'ottica di filiera inter-istituzionale. Tale sfida ha trovato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) un luogo ideale in cui stimolare ulteriormente il dibattito sulla necessità di coordinare gli interventi e l'uso delle risorse della PA attorno ad obiettivi condivisi e trasversali di lungo periodo. Sebbene il PNRR non prescriva la collaborazione orizzon-

<sup>1</sup> Basti pensare che nel 2023 il U.S. Government Auditing Office ha redatto un documento per il Congresso in cui si sottolinea la rilevanza della collaborazione tra agenzie governative statunitensi. Rapporto disponibile sul sito web istituzionale del Government Accountability Office: <https://www.gao.gov/>.

<sup>2</sup> Linee guida n. 1/2017 in cui si forniscono indicazioni ai ministeri per la redazione dei piani della performance. Disponibili a questo link: <https://performance.gov.it/riferimenti-normativi-delibere>.

tale (accennando solo implicitamente e in modo non adeguato a quella verticale tra livelli di governo) per il raggiungimento delle milestone e target a cui sono legati i pagamenti della Commissione europea, esso rappresenta un primo esempio di piano strategico nazionale in cui tutte le amministrazioni del comparto centrale sono coinvolte.

In virtù di quanto premesso, l'apporto principale di questo volume è da rintracciare nel contributo teorico proposto, attraverso il quale si cerca di dare una chiave interpretativa di quanto emerso finora in letteratura, collegando consolidati antecedenti teorici afferenti al network management (Turri et al., 2010) e alla governance collaborativa (Ansell & Gash, 2008) che, ad oggi, hanno dialogato poco e, infine, sistematizzando in un unico modello i fattori abilitanti della performance inter-istituzionale. Quanto emerso nel caso studio proposto, inoltre, può contribuire ad avviare una riflessione sulla scalabilità dei vantaggi collaborativi anche alla gestione ordinaria di politiche, programmi e finanziamenti europei da parte delle organizzazioni appartenenti al settore pubblico.

Il presente volume è stato strutturato come segue.

Il primo capitolo è dedicato ad introdurre i principali antecedenti teorici della ricerca che ha alimentato la scrittura del volume. In particolare, il capitolo introduce il tema della collaborazione e performance inter-istituzionale come un sotto-insieme della più ampia e dibattuta letteratura sui network o reti pubblico-privato, e sulla governance collaborativa.

Nel secondo capitolo si presenta una review sistematica della letteratura che intende comprendere con un approccio sistematico cosa è stato detto e cosa manca nella letteratura scientifica con riferimento alla valutazione della performance in un contesto di collaborazione inter-istituzionale. Applicando un protocollo di ricerca rigoroso, che ha consentito l'analisi di articoli selezionati provenienti dai differenti filoni di letteratura introdotti nel primo capitolo, si definisce e approfondisce un primo *set* di fattori abilitanti della performance inter-istituzionale.

Ulteriori antecedenti teorici sono introdotti nel terzo capitolo in cui ai risultati ottenuti con la review sistematica della letteratura segue una teorizzazione che sarà successivamente validata nell'ultimo capitolo, introducendo al contempo il caso studio nell'ambito del PNRR. Più in dettaglio, gli obiettivi e indicatori di performance del Piano vengono descritti come gli elementi della pianificazione strategica attorno ai quali attivare meccanismi collaborativi virtuosi nel settore pubblico. Ciò è stato fatto analizzando la governance specifica del PNRR, ovvero il modo in cui all'interno del Piano si è scelto di assegnare la titolarità degli interventi previsti e la responsabilità per il raggiungimento degli obiettivi generali del Piano. In questo modo si sono volute individuare le filiere inter-istituzionali che si generano più o meno esplicitamente a valle dell'adozione del PNRR, analizzando secondo quali

modalità è possibile misurare la performance inter-istituzionale per monitorare il raggiungimento degli obiettivi condivisi e trasversali.

Nel quarto e ultimo capitolo, infine, si è cercato di definire e validare empiricamente un modello teorico che descrivesse i fabbisogni e i fattori abilitanti della performance inter-istituzionale individuati grazie alla review sistematica della letteratura e all'analisi della governance del PNRR, finalizzando le analisi condotte nei capitoli primo e secondo. Per farlo si è tenuto in considerazione sia il tempo d'osservazione (fase pre-collaborativa e pienamente collaborativa) che il potenziale duplice punto di vista (singola organizzazione coinvolta in una filiera e filiera stessa intesa come unità d'analisi a sé stante). Il PNRR, caso studio utilizzato per validare il modello teorico, ha svolto un ruolo di cornice dell'analisi. Attraverso la raccolta di dati qualitativi primari si è voluto descrivere in che modo gli elementi di tale modello teorico, interagendo tra loro, influenzano la misurazione della performance di una rete di attori pubblici coinvolti in un sistema di obiettivi condiviso. I dati raccolti hanno suggerito alcune modifiche e integrazioni al modello proposto, confermando in buona parte il modello che è stato definito e lasciando in eredità spunti utili a scalare tale riflessione in contesti differenti, e più ordinari, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

# 1. COLLABORAZIONE E PERFORMANCE INTER-ISTITUZIONALE

## 1.1. Introduzione

Negli ultimi decenni, i temi legati alla collaborazione inter-organizzativa nel settore pubblico hanno ricevuto crescente interesse da parte della comunità scientifica internazionale e dal mondo degli addetti ai lavori. Dall'avvento del paradigma della Public Governance (Osborne, 2010), infatti, la collaborazione tra organizzazioni pubbliche, anche con il settore privato, è stata vista come una possibile soluzione per affrontare quelli che sono stati definiti in letteratura come *wicked problems*, ovvero problematiche – spesso legate ad ambiti di policy quali lavoro e occupazione, istruzione primaria e secondaria, inclusione sociale, cultura, tutela della salute – che agli occhi del *policymaker* risultano complesse, multi-sfaccettate e imprevedibili (Huxham & Vangen, 1996; Agranoff & McGuire, 1999; Mandell & Keast, 2007; Weber & Khademanian, 2008; Daley, 2009; O'Leary & Vij, 2012; Bartels & Turnbull, 2020). Tali caratteristiche rendono i *wicked problems* difficili da affrontare e pongono al settore pubblico nel suo complesso una difficile sfida legata alla misurabilità dei risultati raggiunti (Noto et al., 2023), in quanto attribuire ad un'unica organizzazione pubblica la responsabilità della loro risoluzione risulta assai complicato e sproporzionato rispetto alle risorse di un unico attore (Head & Alford, 2015).

Affrontare e trovare soluzioni in risposta a queste problematiche va al di là delle capacità e del potere in capo a qualunque organizzazione pubblica, evidenziando invece la necessità di attivare meccanismi collaborativi tra enti governativi appartenenti a differenti livelli di governo e con diverse funzioni e, talvolta, anche con attori di rango e natura differente quali: organizzazioni internazionali, aziende private for-profit e non-profit, enti del terzo settore e cittadini (Weber & Khademanian, 2008; Head & Alford, 2015; Cristofoli et al., 2017; Choi & Moynihan, 2019). Le soluzioni ai *wicked problems* fondate sugli approcci collaborativi hanno il potere di favorire l'incremento della conoscenza relativa al problema, lo sviluppo di opzioni di risposta originali,

il supporto ampio degli stakeholder chiave nell'adozione di strategie innovative in risposta al fabbisogno (Head, 2022).

Quanto richiamato, ha spinto Huxham & Vangen (2005) a definire il concetto di “vantaggio collaborativo”, per riferirsi alla maggiore probabilità di raggiungere obiettivi di policy collegati ai *wicked problems* grazie ad interventi congiunti di enti pubblici e privati. Al contempo, la letteratura non ha mancato di segnalare gli oneri della collaborazione nel settore pubblico, indicando tra i principali rischi la difficoltà di gestire differenti prospettive e ambizioni degli stakeholder, che si traduce in un impiego di tempo ed energia maggiori rispetto all'agire individuale, e la cosiddetta trappola del “minimo comune denominatore” (Ansell & Gash, 2008: 557) secondo la quale la necessità di trovare un compromesso può spingere la negoziazione verso la soluzione meno ambiziosa. Per questi motivi, collaborare in modo efficace e sostenibile, tra pubbliche amministrazioni e con attori non-statali, non è sempre facile e può richiedere sforzi significativi e un conseguente dispendio di risorse materiali e immateriali (Head & Alford, 2015).

Ad oggi, gli studi di management pubblico sulle dinamiche collaborative inter-organizzative si sono prevalentemente concentrati sul rapporto tra amministrazioni pubbliche ed enti non-statali con l'obiettivo di descrivere i fattori abilitanti e le barriere che possono facilitare o ostacolare il lavoro congiunto di organizzazioni con origini e culture differenti (Provan & Sebastian, 1998; Provan & Milward, 2001; Turrini et al., 2010). Tuttavia, minore attenzione è stata data alle relazioni collaborative nel perimetro del settore pubblico, ovvero a quella fattispecie che in questo studio viene definita come collaborazione *inter-istituzionale*. Tale concetto fa riferimento a contesti in cui organizzazioni pubbliche condividono obiettivi strategici (o outcome) legati alle politiche pubbliche, ma anche aspetti operativi del lavoro che deve essere svolto, e le responsabilità sul raggiungimento dei risultati attesi. Tale condivisione può esplicitarsi attraverso meccanismi di collaborazione formale ma anche attraverso reti e relazioni di natura informale, in una prospettiva tanto verticale che orizzontale. Nel primo caso (verticale), le istituzioni che collaborano sono a livelli di governo differenti e, talvolta, gli obiettivi condivisi sono gerarchicamente preordinati; nel secondo caso (orizzontale), le istituzioni appartengono allo stesso status gerarchico e collaborano per raggiungere uno o più obiettivi riconosciuti come trasversali.

Per sua natura, quindi, la collaborazione inter-istituzionale, verticale o orizzontale che sia, è favorita dalla presenza più o meno esplicita e riconosciuta di un fabbisogno trasversale, e si concretizza a fronte di una maturata consapevolezza tra gli stakeholder istituzionali collegati a quel fabbisogno che l'agire di un unico ente non è sufficiente al raggiungimento degli obiettivi o risultati ad esso collegato. L'adozione e implementazione di piani strate-

gici di scala nazionale o internazionale rappresenta uno dei principali luoghi in cui è riconoscibile una tensione verso la misurazione di una performance inter-istituzionale (o di filiera). Qui, la performance è pianificata e gli obiettivi sono raggiunti attraverso un intervento congiunto da parte di organizzazioni formalmente autonome del settore pubblico (Mackie, 2018)<sup>1</sup>. A livello internazionale, più in dettaglio, ciò avviene quando si definiscono agende di lungo periodo che coinvolgono più attori e a cui spesso vengono associati framework di performance (più o meno vincolanti) condivisi da più attori istituzionali, come l'Agenda ONU 2030 o il dispositivo per la ripresa e la resilienza della Commissione Europea di cui si parlerà più approfonditamente nelle prossime sezioni.

Osservando con attenzione la letteratura di public management e pubblica amministrazione, è possibile riconoscere due cluster di studi che hanno in maggior misura posto attenzione al tema della collaborazione e misurazione della performance inter-istituzionale. Ci si riferisce, in particolare, alla letteratura su *collaborative governance* e a quella su *public network performance*.

In questo capitolo ci si è posti come obiettivo primario quello di condurre una review sistematica dei contributi appartenenti a questi filoni di letteratura per individuare gli elementi di maggior rilievo relativi all'argomento oggetto d'analisi. La review consente di approfondire nel dettaglio le caratteristiche della collaborazione tra istituzioni, provando a individuare e sistematizzare i fattori che possono contribuire ad una migliore performance di filiera<sup>2</sup>.

Da una analisi preliminare, si può evidenziare come ciascuno dei due cluster di letteratura sia influenzato da differenti approcci teorici e, al momento, sembra che i due non abbiano dialogato in modo consapevole e strutturato. Per ridurre questa lacuna e identificare un comune denominatore tra la letteratura su *collaborative governance* e quella su *public network performance*, saranno richiamati nei prossimi paragrafi alcuni dei costrutti teorici di riferimento che possono alimentare la conoscenza del fenomeno oggetto di studio: la collaborazione e misurazione della performance inter-istituzionale.

In definitiva, quindi, la review sistematica della letteratura intende rispondere alla seguente domanda di ricerca: che cosa è stato fatto e cosa manca per poter definire il concetto di performance in un contesto di collaborazione inter-istituzionale?

<sup>1</sup> Si veda ad esempio il National Performance Framework del governo scozzese: <https://nationalperformance.gov.scot/>

<sup>2</sup> La filiera istituzionale è stata definita dal Dipartimento della Funzione Pubblica – PCM in occasione della pubblicazione nel 2017 delle “Linee Guida n. 1 – Piani della Performance” in cui sono state date indicazioni operative su come redigere il piano della performance di un ministero. La filiera, pertanto, fa riferimento ad un gruppo di attori istituzionali coinvolti in una politica pubblica che permettono l’attuazione della politica stessa.

La prima sfida metodologica da affrontare è, quindi, quella relativa all'identificazione degli articoli scientifici correlati al concetto di collaborazione e performance inter-istituzionale. Comunemente, parole come partenariato, cooperazione, coordinamento, collaborazione e reti (network) sono utilizzate in maniera intercambiabile per descrivere o definire le relazioni tra organizzazioni pubbliche e altri attori privati (Isett et al., 2011; Brandsen & Johnston, 2018). Uno degli obiettivi della prossima sezione è, quindi, quello di cristallizzare quanto più possibile il significato da attribuire a ciascuno di questi termini al fine di fornire una motivazione sul set di parole chiave utilizzate per la ricerca dei contributi scientifici successivamente analizzati e sistematizzati.

## 1.2. Background teorico

La gestione della collaborazione e la relativa misurazione e valutazione delle performance in un contesto di rete inter-istituzionale, può risultare ancora complessa a causa dell'abitudine ad operare con alti livelli di autonomia e discrezionalità delle organizzazioni pubbliche (Provan et al., 2007). Idealmente, le pubbliche amministrazioni a livello centrale o locale sono chiamate a raggiungere numerosi obiettivi apparentemente autonomi, i quali, nella realtà, sono spesso interconnessi. Tale interconnessione rende il loro conseguimento condizionato da fattori esterni al perimetro della singola organizzazione che ne è formalmente titolare.

Talvolta, pubbliche amministrazioni appartenenti al medesimo livello di governo definiscono i propri obiettivi organizzativi guardando solo alle proprie priorità politiche e amministrative, ignorando più o meno opportunisticamente l'interdipendenza e il collegamento tra i propri fini e quelli di altre organizzazioni rispetto ad obiettivi strategici di sistema. Questa dinamica tipica del settore pubblico è stata definita da uno studio particolarmente rilevante (Rajala et al., 2018) come *mission fragmentation*, ed è causata in buona parte da una carente collaborazione al momento della pianificazione degli obiettivi strategici. Tale frammentazione si riverbera in una gestione delle performance pubbliche attenta solo ed esclusivamente a quanto accade all'interno del confine organizzativo (Ryan & Walsh, 2004) e rappresenta uno degli ostacoli maggiori al passaggio culturale dalla gestione della performance pubblica *output-based* ad una *outcome-based* (Borgonovi et al., 2018).

Nei successivi sotto-paragrafi vengono analizzati in dettaglio i due principali cluster di letteratura che hanno affrontato queste tematiche sottolineandone i punti di contatto, al fine di supportare l'ipotesi che questi possano alimentare la comprensione dei contesti collaborativi inter-istituzionali oggetto di studio.

## *Collaborative governance*

Il primo vasto gruppo di contributi accademici preso in considerazione si è focalizzato negli anni sulle dinamiche proprie della collaborazione tra organizzazioni del settore pubblico e organizzazioni private e non-profit, enfatizzando il ruolo della collaborazione inter-settoriale per l'erogazione di servizi pubblici in risposta a bisogni complessi (Gage et al., 1990; O'Toole, 1997). Questi temi sono stati approfonditi nel corso degli ultimi decenni non solo dalla comunità scientifica ma anche dal mondo dei *practitioner* che ha contribuito al dibattito fornendo un punto di vista operativo, ripreso spesso dagli studi più influenti (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012; Mandell & Keast, 2008).

Volendo fornire una definizione del concetto di governance collaborativa, è possibile fare riferimento ad uno degli studi più influenti, pubblicato da Chris Ansell e Alison Gash nel 2008, i quali definiscono la governance collaborativa come *a governing arrangement where one or more public agencies directly engage nonstate stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs* (p. 544). Pochi anni dopo, Emerson et al. (2012) hanno esteso tale definizione sottolineando il potenziale contributo del collaborare alla risoluzione di problematiche complesse (*wicked problems*), definendo la governance collaborativa come *the process and structures of public policy decision-making and management that engage people across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private, and civic spheres to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished* (p. 2).

Queste definizioni suggeriscono che gli attori pubblici, dando avvio al processo collaborativo, riconoscono il contributo potenziale di altri attori pubblici e privati che, a loro volta, devono essere pienamente coinvolti nel processo decisionale e non solo meramente informati e/o consultati. Va sottolineato, però, che il concetto di “governance” in senso ampio non fa riferimento solo al coinvolgimento di altri attori nel processo decisionale, ma, come descritto dagli stessi Ansell e Gash, va inteso come qualcosa che ricomprende anche gli aspetti legati alla gestione operativa delle politiche e dei programmi pubblici. Pertanto, con la parola *governance* si fa riferimento non solo alla costituzione di un ambiente collaborativo inter-organizzativo, ma anche alle soluzioni operative che assicurano il coordinamento tra organizzazioni, le quali vengono messe in condizione di fornire il proprio contributo anche in termini di risorse materiali e immateriali messe a disposizione della rete (Cornforth, 2015; Brandsen & Johnston, 2018).

Passando al tema della misurazione, un primo elemento utile fornito dalla letteratura sulla governance collaborativa riguarda l'analisi del grado di

intensità della collaborazione tra organizzazioni, ben esplicitata nel modello delle '3C', il quale chiarisce il significato di tre termini spesso usati in maniera intercambiabile: cooperazione, coordinamento e collaborazione. Più in dettaglio, nel 2008, Mandell e Keast hanno cercato di fare ordine sul significato e la relazione tra ognuno di questi concetti, ponendoli su un continuum in cui si misura il grado di intensità dei legami tra organizzazioni (McGuire, 2006; Keast et al., 2007; Isett et al., 2011; Mu et al., 2019). In particolare, il significato dei tre concetti può essere così schematizzato:

1. la *cooperazione* rappresenta il primo step del continuum e ricomprende gli elementi minimi per sviluppare un'interazione tra le organizzazioni che sia stabile e credibile. È tipica di accordi di breve periodo, spesso informali e basati sulla volontarietà delle organizzazioni che interagiscono (Cigler, 2001). Durante la cooperazione le organizzazioni possono decidere di condividere informazioni ma, sovente, investono poche risorse umane, economiche e infrastrutturali nella pianificazione di azioni finalizzate al raggiungimento di obiettivi condivisi. In sostanza, negli assetti cooperativi le organizzazioni rimangono effettivamente autonome e indipendenti, e interagiscono solo quando lo ritengono necessario (Mandell & Keast, 2008; Mandell et al., 2017).
2. Il *coordinamento* implica l'utilizzo di meccanismi che colleghino le organizzazioni coinvolte in maniera più significativa (Mulford & Rogers, 1982). Le organizzazioni condividono non solo informazioni ma anche risorse per poter partecipare al processo decisionale finalizzato ad azioni congiunte in risposta a fabbisogni riconosciuti come comuni. Nei contesti ascrivibili al concetto di coordinamento, le organizzazioni mantengono ancora la propria identità e autonomia formale ma rivedono i propri obiettivi strategici per renderli coerenti con quelli di altre organizzazioni coinvolte in questioni trasversali.
3. Infine, il concetto di *collaborazione* descrive l'apice dell'integrazione tra organizzazioni. In contesti collaborativi è facile riconoscere relazioni stabili e di lungo periodo tra gli attori coinvolti. Collaborare, pertanto, implica: condividere pienamente uno o più obiettivi strategici; formulare strategie condivise; implementare sistemi di misurazione delle performance attese. Talvolta, collaborare può condurre gli attori coinvolti a creare una nuova organizzazione strutturalmente separata da quelle originarie, che faciliti il raggiungimento degli obiettivi condivisi condividendo risorse, rischi e benefici attraverso la nascita di nuove soluzioni (Gray, 1989; Cigler, 2001).

La figura 1.1 riporta schematicamente gli elementi propri dei tre livelli di intensità descritti da Myrna Mandell e Robyn L. Keast nel 2008.

Fig. 1.1 – Intensità della collaborazione descritta sul continuum definito da Mandell & Keast (2008)



Fonte: elaborazione propria.

Oltre a fornire un quadro di riferimento per descrivere l'intensità dei legami collaborativi tra organizzazioni, la letteratura sulla governance collaborativa ha fornito spunti utili per comprendere il cambiamento generato da una gestione della performance in contesti multi-attore, descrivendo la stessa in chiave di multidimensionalità e complessità (Ran & Qi, 2018). Ad un primo sguardo, emerge come la maggior parte degli autori che hanno affrontato questo tema si sia focalizzata sul descrivere la performance di un contesto collaborativo come necessariamente orientata ai risultati e non ai processi (Provan & Milward, 1995; Gray, 2000; Head, 2008; Provan & Kenis, 2008) o, in coerenza agli studi di Bouckaert & Halligan (2008), orientata all'efficacia più che all'efficienza. La complessità richiamata da molti autori deriva dal fatto che definire un sistema di misurazione e valutazione della performance comune a tutti i contesti collaborativi sia particolarmente arduo. Tali sistemi, infatti, devono per forza adattarsi al contesto specifico in cui vengono definiti e differenziarsi, come detto, sia per l'intensità dei legami ma anche per la natura e il numero dei soggetti che vi partecipano, nonché per la strategia sottostante la performance attesa (Goldsmith & Eggers, 2004; Turrini et al., 2010; Koliba et al., 2017).

Nel 1991, Wood e Gray sono stati i primi ad immaginare un quadro di riferimento per misurare e valutare la performance di un contesto collaborativo, sottolineando l'importanza della relazione tra antecedenti e caratteristiche dei processi di misurazione e valutazione. Il modello preliminare di Wood e Gray è stato ripreso nel 2006 da Thomson e Perry e nel 2008 da Ansell e Gash, i quali hanno definito una lista di antecedenti che contribuiscono ad una buona performance collaborativa, tra cui si citano, a titolo esemplificativo, un alto livello di interdipendenza, la condivisione di risorse

se e rischi, e una storicità di iniziative in cui le medesime organizzazioni hanno collaborato.

Mandell e Keast (2007), infine, hanno sottolineato che misurare la performance è più complesso se l'intensità della collaborazione è elevata. Richiamando la distinzione tra cooperazione, coordinamento e collaborazione, ciò significa che misurare la performance di un contesto collaborativo sarà più sfidante del farlo in ambito coordinativo o cooperativo. Infatti, ai primi due livelli del continuum presentato in figura 1.1 (cooperazione e coordinamento) i criteri di misurazione tradizionali sono ritenuti ancora appropriati a descrivere la performance della collaborazione, in quanto le singole organizzazioni sono ancora formalmente autonome, indipendenti e continuano a lavorare sui propri obiettivi incrementando la loro capacità di ottenere risultati organizzativi attraverso l'utilizzo di risorse messe in comune da altri attori. In una piena collaborazione, invece, la definizione di una performance condivisa richiama la necessità di definire a monte una strategia condivisa e sottolinea l'intenzionalità del processo di misurazione e valutazione dei risultati conseguiti. Nonostante tale complessità, i due autori ribadiscono l'importanza di tendere ad approcci originali e specifici per i contesti collaborativi, riconoscendo nell'evoluzione del settore pubblico e della sua necessaria apertura all'esterno, il luogo adatto per sperimentare nuove soluzioni per misurare il raggiungimento di obiettivi strategici di lungo periodo e trasversali (Mandell & Keast, 2007).

### *Public network performance*

Il secondo cluster di letteratura che ha contribuito all'individuazione di fattori abilitanti che possono favorire la misurazione della performance inter-istituzionale è quello legato alla misurazione e valutazione delle performance dei network (o reti) in cui sono presenti uno o più attori pubblici (Provan & Milward, 1995, 2001; Provan & Sebastian, 1998; Voets et al., 2008; Tur-rini et al., 2010). I contributi sulla performance delle reti rappresentano un sottoinsieme della più ampia letteratura sulle reti che, in generale, si pone in stretta continuità con lo studio delle relazioni inter-organizzative, ed ha i suoi albori già negli anni Sessanta del Novecento. Sin dall'inizio, una delle sfide principali è stata quella di identificare il ruolo e le caratteristiche dei confini di un contesto inter-organizzativo (Favoreu et al., 2016), su cui si tornerà più approfonditamente nel capitolo 2.

Guardando ai precedenti lavori sui network pubblici, appare evidente che il termine *network* non sia utilizzato con un significato univoco. Nel tentativo di fare ordine in una molteplicità di definizioni, è utile partire dal lavoro di Isett et al. del 2011, in cui si identificano e qualificano tre usi predominanti in

letteratura del termine. Il primo allude ai network come fenomeni sociali non caratterizzati necessariamente da una forte sovrastruttura (Meier & O'Toole, 2003; O'Toole & Meier, 2004). Il secondo, invece, deriva da quei contributi accademici in il network viene visto come una metodologia di analisi di fenomeni sociali ben precisa: la *social network analysis*. Infine, il terzo e più rilevante significato per la presente analisi, fa riferimento alla letteratura in cui i network indicano un approccio o meccanismo utile a comprendere le dinamiche relative all'erogazione dei servizi pubblici. Quest'ultimo gruppo di articoli e contributi afferisce alla "scuola di Provan" (Provan et al., 2002; Isett & Provan, 2005; Huang & Provan, 2007) in cui, come evidenziato da Isett et al. (2011), vengono descritti i fattori abilitanti che favoriscono migliori performance del settore pubblico rispetto ai *wicked problems*. Visti da questa prospettiva, i network sono il luogo in cui possono essere attivati legami di diversa intensità, così come descritti nel paradigma delle '3C'.

Volendo, poi, fornire una definizione quanto più omnicomprensiva delle caratteristiche chiave di un network, è possibile far riferimento ad uno degli studi più rilevanti sul tema, pubblicato nel 1997 sulla rivista *Public Administration Review* da L. J. O'Toole. Secondo l'autore, i network possono essere descritti come *structures of interdependence involving multiple organizations or parts of thereof, where one unit is not merely the formal subordinate of the others in some larger hierarchical arrangement* (p. 45). Tale definizione si pone in continuità con gli studi sulle relazioni inter-organizzative a cui si è poc'anzi fatto riferimento, assumendo che le reti oggetto di analisi siano composte da un gruppo di organizzazioni (e non reti di individui) che coordinano le loro attività comuni attraverso svariate interazioni formali ed informali (Turrini et al., 2010).

All'interno della letteratura molto vasta sui network, gli articoli sull'efficacia (o performance) di una rete di organizzazioni pubbliche rappresentano una porzione di un gruppo molto più ampio di articoli sulla gestione complessiva delle reti nel settore pubblico (Klijn & Koppenjan, 2000). Accademici e manager delle pubbliche amministrazioni hanno intravisto nei benefici tipici di una rete lo stimolo ad affrontare i *wicked problems*, favorendo il raggiungimento di impatti che difficilmente possono essere generati dall'azione di una sola organizzazione (Provan & Kenis, 2008; Klijn et al., 2010; Turrini et al. 2010; Cepiku, 2013). Gli articoli afferenti alla "scuola di Provan" hanno cercato di fornire indicazioni su quali fossero i fattori che abilitano la performance di una rete di organizzazioni pubbliche analizzandone le dinamiche in differenti aree di policy, e identificando tra i principali: il contesto esterno in cui la rete agisce, la struttura istituzionale della rete stessa, le strategie manageriali, il comportamento dei manager, il grado di centralizzazione del potere decisionale, la fiducia tra gli attori coinvolti, e il livello di integrazione della rete con riferimento a quantità e qualità – o *multiplexity* – delle relazioni tra

gli attori che la compongono (Provan & Milward, 1995; Provan & Sebastian, 1998; Agranoff & McGuire, 2001; Provan & Milward, 2001; Meier & O’Toole, 2003; Kenis & Provan, 2009; Ysa et al., 2014; Cristofoli et al., 2015; Klijn et al., 2015; Klijn et al., 2016; Wang, 2016).

Nel 1995, Provan e Milward sono stati i primi a proporre un modello teorico che descrivesse, anche visivamente, il concetto di misurabilità della performance in un network composto da organizzazioni del settore pubblico (figura 1.2). Partendo dall’analisi di quattro casi studio in cui i network hanno il compito di erogare servizi sanitari, tale modello preliminare ha preso in considerazione due dimensioni principali, ovvero il contesto esterno in cui il network agisce e la sua architettura (Cristofoli & Macciò, 2018). Da quel momento in poi, i temi legati alla rappresentazione e misurabilità della performance di una rete sono stati affrontati in molti articoli e con prospettive differenti.

Fig. 1.2 – Modello preliminare di misurazione della performance di una rete (Provan & Milward, 1995)



Traduzione a cura dell’autore.

Alcuni autori, ad esempio, hanno analizzato la tematica dalla prospettiva delle singole organizzazioni coinvolte in una rete, cercando di comprendere in che modo aderirvi potesse aiutare l’organizzazione stessa a raggiungere i propri obiettivi interni (Provan et al., 2005; Kiefer & Montjoy, 2006; May & Winter, 2007; LeRoux et al., 2010; Giacomini et al., 2018). Altri, invece, hanno analizzato le reti come unità di analisi a sé stanti per comprendere come misurare i risultati finali della collaborazione (Mandell, 1994; Provan & Milward, 1995; Provan & Sebastian, 1998; Keast et al., 2004; Van Raaij, 2006; Lindecorna et al., 2009; Provan et al., 2009; Herranz, 2010). Altri ancora, infine, hanno analizzato la performance di una rete dalla prospettiva dei beneficiari finali dei servizi erogati dalla rete stessa, ovvero: cittadini, imprese e altre amministrazioni pubbliche (Provan & Milward, 1995; Provan

& Sebastian, 1998; Raab et al., 2013; Cristofoli et al., 2015; Cristofoli & Macciò, 2016).

Considerando il fine ultimo del presente volume, si è ritenuto utile scegliere come principale prospettiva tra le tre menzionate quella del network in quanto tale, in quanto può contribuire maggiormente a comprendere sia l'evoluzione delle reti, sia il modo in cui obiettivi trasversali a più organizzazioni possano essere raggiunti e gestiti in un sistema di performance management (Provan et al., 2007). Guardando, quindi, agli studi che in precedenza hanno assunto questa prospettiva, ci si rende immediatamente conto di come alcuni si sono concentrati prevalentemente sull'impatto di governance e struttura della rete sulla sua performance (Provan et al., 2007), mentre altri hanno preferito considerare il ruolo dei processi interni (Mandell, 1994; Keast et al., 2004; Van Raaij, 2006; Ysa et al., 2014) o l'influenza che determinati input e output hanno sulla rete (Provan & Milward, 1995; Provan & Sebastian, 1998; Ysa et al., 2014).

### *Collaborazione inter-istituzionale*

Dall'analisi a volo d'uccello delle due precedenti letterature, si giunge infine a voler definire il concetto di collaborazione inter-istituzionale e relative sfide per la misurazione e valutazione delle performance di filiera. Come anticipato nei precedenti paragrafi, i contributi su governance collaborativa e performance dei network nascono e si evolvono nell'ambito degli studi sulle relazioni inter-organizzative in senso ampio. In ragione di questo, il presupposto da cui gemma l'analisi presentata nelle sezioni successive di questo capitolo, è che all'interno di entrambi i filoni siano presenti spunti utili per approfondire le caratteristiche della collaborazione inter-istituzionale e il riverbero sulle modalità di misurazione della performance da parte delle organizzazioni che condividono uno o più obiettivi. Prima di procedere all'analisi del set di articoli risultante dalla review sistematica della letteratura, esplicitando il protocollo di ricerca utilizzato, si ritiene utile qualificare meglio alcune peculiarità dei contesti collaborativi inter-istituzionali, formulando alcune ipotesi che motivano l'essenza dello studio.

La prima ipotesi è che quando a collaborare sono enti appartenenti al settore pubblico, le dinamiche siano relativamente diverse da contesti in cui sono presenti organizzazioni di natura diversa (ad esempio reti in cui il pubblico si relaziona con attori del mondo privato). Ne deriva che la gestione della collaborazione inter-istituzionale e la misurazione delle performance di una rete pubblica richiederanno accorgimenti specifici rispetto a contesti di relazione pubblico-privato o privato-privato (Provan & Milward, 2001; Kenis & Provan, 2009), al di là delle specifiche indicazioni normative e re-

golatorie che contraddistinguono nei vari ordinamenti la collaborazione tra enti pubblici e privati.

Se si riprende la definizione di rete fornita da O'Toole nel 1997, appare evidente che le due principali caratteristiche associate ai network – non esclusivamente inter-istituzionali – siano la reciproca percezione di interdipendenza tra le organizzazioni coinvolte e la diminuzione dell'elemento gerarchico nella gestione delle relazioni. Come noto, le pubbliche amministrazioni operano spesso in autonomia, non percependo sé stesse come parte di una filiera di organizzazioni e obiettivi di policy, e utilizzando lo strumento della gerarchia per gestire le relazioni sia internamente tra unità appartenenti alla stessa organizzazione, che all'esterno con organizzazioni diverse dalla propria (pubbliche, private, e talvolta anche con gli stessi cittadini). Il contrasto tra le dinamiche relazionali esistenti all'interno del settore pubblico e le due caratteristiche principali isolate nella definizione sui network fornita da O'Toole (1997), rende urgente la necessità di comprendere quali siano i fattori che possono influenzare la performance di una rete inter-istituzionale. Per farlo, come detto, si è scelto di partire dall'analisi della letteratura su collaborative governance e performance delle reti.

La maggior parte degli articoli afferenti ai due cluster di letteratura citati finora hanno analizzato le dinamiche collaborative concentrandosi su svariati assetti in cui il settore pubblico interagisce con attori non statali, sottovalutando l'importanza di analizzare il contesto collaborativo pubblico-pubblico. Per questo motivo, con la review sistematica della letteratura presentata all'interno dei successivi paragrafi ci si è posti l'obiettivo di isolare e analizzare i soli articoli scientifici che hanno orientato la propria analisi alla definizione delle caratteristiche tipiche della collaborazione inter-istituzionale. Più precisamente, la collaborazione inter-istituzionale fa riferimento alle interazioni formali e informali tra istituzioni autonome, allo stesso o a differenti livelli di governo, che collaborano per raggiungere obiettivi di policy o afferenti a programmi trasversali e/o condivisi.

Appare evidente, quindi, come il cluster di letteratura su governance collaborativa possa fornire utili spunti di riflessione rispetto al ruolo di meccanismi e comportamenti che favoriscono una più elevata percezione di interdipendenza tra organizzazioni che collaborano al raggiungimento di obiettivi condivisi. Al contempo, però, questa letteratura ha dedicato nel tempo meno attenzione all'identificazione e all'analisi dei fattori che abilitano la performance di una rete di organizzazioni pubbliche. Molti autori, infatti, hanno stigmatizzato la scarsità di contributi finalizzati a capire se, quando e come la collaborazione può favorire il raggiungimento di obiettivi condivisi e trasversali, mentre grande attenzione è stata data a quali siano le pratiche manageriali che maggiormente contribuiscono ad una migliore relazione tra organizzazioni (Ulibarri, 2015; Whelan, 2015).

Dal canto suo, la letteratura sulla misurazione della performance di una rete può dare un altrettanto significativo contributo allo studio del fenomeno oggetto di analisi, in quanto fornisce numerose sistematizzazioni dei fattori che contribuiscono al raggiungimento di obiettivi condivisi e trasversali. Tuttavia, anche in questo caso, va osservato che i contributi a cui si fa riferimento spesso considerano le reti come una delle forme di collaborazione in cui l'integrazione tra le organizzazioni che ne fanno parte è più profonda e formalizzata. Questa preconditione raramente è presente nei contesti collaborativi pubblici in cui, come già detto, le organizzazioni spesso mantengono alti livelli di autonomia. Ad oggi, solo pochi articoli appartenenti alla letteratura sulla performance delle reti che hanno preso in considerazione il contesto inter-istituzionale. Per queste motivazioni, è essenziale da un lato approfondire i fattori che sono già stati analizzati da questa letteratura validandone il loro utilizzo anche in un contesto di misurazione della performance inter-istituzionale e, dall'altro, comprendere se altri fattori possono essere integrati a quelli preesistenti.

Tale urgenza è riconosciuta anche dal mondo dei *practitioners*. Su tutti, vale la pena citare il recente rapporto (maggio 2023) al Congresso statunitense del Government Accountability Office. Il rapporto intitolato *Government Performance Management: Leading Practices to Enhance Interagency Collaboration and Address Crosscutting Challenges*, approfondisce otto pratiche principali per la collaborazione tra agenzie includendo considerazioni chiave che le entità collaboranti possono utilizzare durante l'implementazione di strategie condivise. Questo rapporto include anche esempi che illustrano come le principali pratiche si applicano a una serie di diverse fattispecie di collaborazione in settori quali gli politica estera, sicurezza informatica e risposta alla recente pandemia di Covid-19, per raggiungere obiettivi di lungo periodo<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Rapporto disponibile sul sito web istituzionale del Government Accountability Office: <https://www.gao.gov/>.



## LO STATO DELL'ARTE DELLA LETTERATURA INTERNAZIONALE SULLA COLLABORAZIONE E LA PERFORMANCE INTER-ISTITUZIONALE

### 2.1. Introduzione

Il contributo che le review della letteratura possono fornire alla ricerca sul management pubblico è stato recentemente sottolineato da un interessante numero speciale pubblicato sulla rivista internazionale *Public Administration Review*. Nell'articolo di introduzione al numero firmato da illustri studiosi (George et al., 2023), si richiama il ruolo fondamentale della sistematizzazione della conoscenza in un settore come quello della pubblica amministrazione che è guidato costantemente dalla necessità di fornire risposte ai fabbisogni cronici o emergenti della società. In questo senso, sistematizzare e riorganizzare la conoscenza può rappresentare anche un valido supporto al policymaker.

Tuttavia, è bene tenere presente l'invito a "ringiovanire" il modo in cui vengono realizzate le review della letteratura, integrando differenti approcci e metodi per dar vita a prodotti originali che siano in grado di garantire un apporto sostanziale al mondo della ricerca in management pubblico e agli addetti ai lavori.

Partendo da questo presupposto, in questo secondo capitolo si è cercato di valorizzare il tema oggetto d'analisi, su cui sono state già condotte numerose review della letteratura, cercando di integrare concetti che finora sono stati messi poco in relazione e, da un punto di vista metodologico, e facendo convivere approcci quantitativi (bibliometrici) e qualitativi per la raccolta e l'analisi dei dati presentati.

Al fine di rendere trasparente e scalabile il metodo seguito, il capitolo procede introducendo in modo rigoroso il protocollo di ricerca utilizzato, presentando successivamente i risultati ottenuti.

### 2.2. Protocollo di ricerca

Condurre una review sistematica della letteratura implica l'utilizzo di un metodo rigoroso, meticoloso e puntuale. A tal fine, si è proceduto a definire

un protocollo di ricerca che include step progressivi. Al fine di essere metodologicamente accurati, ciascun passaggio della ricerca viene documentato in questo primo paragrafo.

Il *primo step* del processo di review della letteratura riguarda la scelta delle parole chiave da utilizzare nei motori di ricerca. Il presente lavoro, come descritto nel precedente capitolo, assume come presupposto che tanto la letteratura su governance collaborativa (Ansell & Gash, 2008; Cornforth, 2015; Mandell & Keast, 2008; Mu et al., 2019; McGuire, 2006; Keast et al., 2007; Isett et al., 2011) che quella su performance delle reti (Provan & Sebastian, 1998; Provan & Milward, 2001; Kenis & Provan, 2009; Cristofoli et al., 2015) possano contribuire all'analisi della collaborazione e performance inter-istituzionale. L'interesse, quindi, è rivolto a isolare all'interno dei due cluster di letteratura i contributi sulla collaborazione e la performance inter-istituzionale, deducendo da questi i concetti chiave e una lista di fattori che ne influenzano l'efficacia. A tal fine, definire parole chiave pertinenti è un passaggio fondamentale.

Le parole chiave scelte sono state inserite all'interno di un database principale, Web of Science (WoS) e, per evitare di perdere contributi rilevanti, in ulteriori database quali EBSCO.host, Scopus e Google Scholar. Tuttavia, Web of Science è comunemente riconosciuto come il database più completo in ambito scientifico (Li et al., 2018). Il set di parole chiave è così composto:

*(cooperation OR coordination OR collaboration OR network)*  
AND *(performance)* AND *(public)*

Partendo dal quadro di riferimento teorico che è stato descritto si è ritenuto che queste stringhe fossero in grado di agire come un grimaldello per rivelare un primo set di contributi sulla collaborazione inter-istituzionale. In articoli precedenti, alcuni autori hanno scelto di utilizzare parole chiave differenti come ad esempio *partnership* o, più generalmente *inter-organizational relationships*. Tuttavia, applicando queste chiavi di ricerca in aggiunta a quelle scelte, i risultati ottenuti sono stati pressoché analoghi. Gli articoli ulteriori che ne sono risultati afferiscono a prospettive non pertinenti agli obiettivi della ricerca (ad esempio i partenariati pubblico-privato o più generalmente le collaborazioni del settore pubblico con il terzo settore).

La ricerca tramite parole chiave è stata ulteriormente affinata grazie all'applicazione di alcuni filtri disponibili nei motori di ricerca. In prima istanza si è deciso di limitare la ricerca delle parole chiave al titolo, abstract, e keywords inserite dagli autori di ciascun contributo. Inoltre, è stato impostato un arco temporale che ha portato a selezionare solo articoli pubblicati tra il 1990 e il 2023 (anno in cui è stata realizzata la review). Questa prima

ricerca ha restituito un numero elevato di risultati (27.449 articoli) ed è stato necessario applicare alcuni criteri di esclusione ulteriori. In primis, per evitare problemi di traduzione, sono stati considerati solo contributi pubblicati in lingua inglese. Dopodiché, la ricerca è stata limitata ai soli articoli pubblicati su riviste accademiche *peer-reviewed*. Infine, usando le categorie di WoS (relativi ad ambiti tematici), tutti gli articoli senza l'etichetta *public administration* sono stati esclusi. Quest'ultimo passaggio è stato funzionale a garantire che gli articoli selezionati riflettessero l'interesse alle organizzazioni del settore pubblico (Anessi-Pessina et al., 2016). Complessivamente il primo passaggio del protocollo di ricerca, così come descritto, ha restituito un campione di 833 articoli pubblicati su 70 riviste.

Per introdurre il *secondo step* del protocollo di review, si è partiti dalle prescrizioni su come condurre una review sistematica della letteratura, la quale è comunemente caratterizzata anche da una valutazione qualitativa degli articoli selezionati e, conseguentemente, delle riviste su cui questi sono stati pubblicati (Tranfield et al., 2013). In ragione di questo, si è deciso di selezionare solo articoli pubblicati su riviste riconosciute da un punto di vista scientifico e quindi classificate come Q1 e Q2 (per il 2023) nel portale *Scimago Journal and Country Rank*. Quest'ultimo è stato utilizzato per identificare quali delle 91 riviste sono classificate come Q1 e Q2 nel campo di ricerca su amministrazioni pubbliche.

In sintesi, 95 articoli su 833 sono risultati pubblicati su riviste valutate come Q3 e Q4, o su riviste non classificate nell'area *public administration* e, di conseguenza sono stati esclusi dall'analisi. Pertanto, gli articoli pubblicati su riviste Q1 e Q2 sono risultati essere 738. Di questi, ben 615 sono stati pubblicati su riviste Q1 e i rimanenti (123) su riviste Q2. In sintesi, il secondo passaggio del protocollo di ricerca ha ridotto il database da 833 a 738 articoli pubblicati su un totale di 47 riviste. La tabella 2.1 mostra tutte le riviste presenti nel database, il numero di articoli per ciascuna rivista e la classificazione fornita dal portale *Scimago Journal and Country Rank*.

Il *terzo step* del protocollo di ricerca, infine, è consistito in due round di valutazione qualitativa degli articoli rimanenti. Il primo ha riguardato la valutazione degli abstract di ciascuno dei 738 articoli con il supporto di alcuni criteri di esclusione definiti appositamente. Per motivare il primo criterio, è bene ricordare che l'intento del presente lavoro è di rispondere all'esigenza di comprendere appieno le dinamiche della gestione della collaborazione e della performance di una rete inter-istituzionale così come caratterizzata nei precedenti paragrafi. In virtù di questa premessa, tutti gli articoli interessati alla collaborazione tra pubblico e privato sono stati esclusi dal database. È stato il caso di molti articoli aventi come tema centrale il partenariato pubblico-privato e il ruolo della pubblica amministrazione che interagisce con attori privati nell'erogazione di servizi pubblici.

Tab. 2.1 – Riviste, numero di articoli selezionati per rivista, quartile

Sources	Articles	Quartile
PUBLIC MANAGEMENT REVIEW	92	Q1
PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW	85	Q1
JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH AND THEORY	70	Q1
PUBLIC ADMINISTRATION	53	Q1
PUBLIC PERFORMANCE & MANAGEMENT REVIEW	53	Q1
AMERICAN REVIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION	52	Q1
INTERNATIONAL PUBLIC MANAGEMENT JOURNAL	30	Q1
INTERNATIONAL REVIEW OF ADMINISTRATIVE SCIENCES	29	Q1
INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC SECTOR MANAGEMENT	26	Q2
PUBLIC MONEY & MANAGEMENT	23	Q2
INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION	22	Q2
ADMINISTRATION & SOCIETY	21	Q1
SCIENCE AND PUBLIC POLICY	20	Q1
AUSTRALIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION	12	Q1
PERSPECTIVES ON PUBLIC MANAGEMENT AND GOVERNANCE	11	Q1
REVIEW OF PUBLIC PERSONNEL ADMINISTRATION	10	Q1
PUBLIC ADMINISTRATION AND DEVELOPMENT	9	Q2
PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION	9	Q1
JOURNAL OF PUBLIC BUDGETING ACCOUNTING & FINANCIAL MANAGEMENT	7	Q1
POLICY STUDIES JOURNAL	7	Q1
PUBLIC PERSONNEL MANAGEMENT	7	Q1
REVIEW OF POLICY RESEARCH	7	Q2
ENVIRONMENT AND PLANNING C-POLITICS AND SPACE	6	Q1
JOURNAL OF PUBLIC PROCUREMENT	6	Q2
POLICY SCIENCES	6	Q1
POLICY AND SOCIETY	5	Q1
RISK HAZARDS & CRISIS IN PUBLIC POLICY	5	Q2
ASIA PACIFIC JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION	4	Q2
ENVIRONMENT AND PLANNING C-GOVERNMENT AND POLICY	4	Q1
JOURNAL OF PUBLIC AFFAIRS	4	Q2
POLICY AND POLITICS	4	Q1
REGULATION & GOVERNANCE	4	Q1
CANADIAN PUBLIC ADMINISTRATION-ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA	3	Q2
GOVERNANCE-AN INTERNATIONAL JOURNAL OF POLICY ADMINISTRATION AND INSTITUTIONS	4	Q1
JOURNAL OF POLICY ANALYSIS AND MANAGEMENT	3	Q1
JOURNAL OF PUBLIC AFFAIRS EDUCATION	3	Q2
JOURNAL OF PUBLIC POLICY	3	Q1
NONPROFIT POLICY FORUM	3	Q2
SOCIAL POLICY & ADMINISTRATION	3	Q1
HUMAN SERVICE ORGANIZATIONS MANAGEMENT LEADERSHIP & GOVERNANCE	2	Q2
JOURNAL OF CHINESE GOVERNANCE	2	Q1
POLICY DESIGN AND PRACTICE	2	Q1
PUBLIC BUDGETING AND FINANCE	2	Q2
PUBLIC INTEGRITY	2	Q2
CONTEMPORARY ECONOMIC POLICY	1	Q2
DATA & POLICY	1	Q2
JOURNAL OF COMPARATIVE POLICY ANALYSIS	1	Q1

Inoltre, grazie al protocollo di ricerca che è stato applicato alla review, si è voluto identificare i soli contributi che hanno affrontato sia il tema della collaborazione che quello della misurazione della relativa performance. In questo caso, quindi, è fondamentale sottolineare che, partendo dal lavoro di Provan & Milward (2001), la letteratura ha concordato sulla necessità di valutare l'efficacia di una rete da tre prospettive di analisi: della comunità o beneficiari finali, del network inteso come unità d'analisi a sé stante, e delle singole organizzazioni coinvolte. Uno degli obiettivi di questo lavoro è comprendere quali fattori possano contribuire al miglioramento della performance di una rete inter-istituzionale intesa come unità di analisi a sé stante. Alla luce di ciò, tutti gli articoli più concentrati ad analizzare i riflessi della collaborazione tra istituzioni sulla singola organizzazione o sulla comunità e i beneficiari finali dei servizi, sono stati scartati dal database. Questo primo round di valutazione qualitativa ha ridotto ulteriormente il nostro campione da 738 a 185 articoli.

Il secondo round di valutazione, invece, ha riguardato la lettura completa dei 185 articoli rimanenti. Durante questa fase tutti gli articoli considerati come non pertinenti rispetto alla domanda di ricerca sono stati esclusi dal database. A tal fine, ulteriore attenzione è stata data ad alcuni aspetti. Il primo è, nuovamente, la natura delle organizzazioni prese in considerazione negli articoli. Se, quindi, un articolo si è rivelato più interessato a studiare le relazioni di uno o più enti pubblici con attori del settore privato, è stato escluso dal campione. Al contempo, sebbene alcuni articoli prendano in considerazione reti composte tanto da attori pubblici che privati, si è scelto di includere nel campione quelli in cui l'analisi condotta dagli autori è maggiormente finalizzata a comprendere aspetti legati alla collaborazione tra istituzioni e alle ricadute sulla misurazione della performance. Il secondo aspetto riguarda la presenza di spunti utili a comprendere fabbisogni specifici e barriere per la valutazione della collaborazione inter-istituzionale e delle sue ricadute sulla gestione della performance.

Gli articoli considerati come significativi, per via della loro pertinenza con la domanda di ricerca, sono stati inoltre classificati secondo quattro parametri aggiuntivi:

1. domanda(e) di ricerca;
2. metodo, considerando una distinzione tra approcci qualitativi, quantitativi, e misti;
3. costrutti teorici di riferimento, riportando quali teorie vengono citate dagli autori come riferimento per la propria ricerca;
4. livello di governo, estrapolando dalle reti analizzate nei casi studio (se presenti) il livello di governo a cui appartengono gli enti pubblici coinvolti.

Grazie ai due round di revisione qualitativa degli articoli, guidati dai criteri descritti, è stato possibile ridurre ulteriormente il campione arrivando al database finale che ricomprende 95 articoli. Nel prossimo paragrafo si illustrano i principali risultati derivanti dall'analisi di questi ultimi.

### 2.3. Risultati bibliometrici

L'analisi dei dati relativi al database finale, composto da un totale di 95 articoli pubblicati tra il 1998 e il 2023 su 19 riviste accademiche di elevata qualità, è stata condotta con il supporto della versione 4.1.2 della libreria R *Bibliometrix* che ha favorito l'analisi quantitativa del campione di articoli selezionati (Tabella 2.2) (Aria & Cuccurullo, 2017).

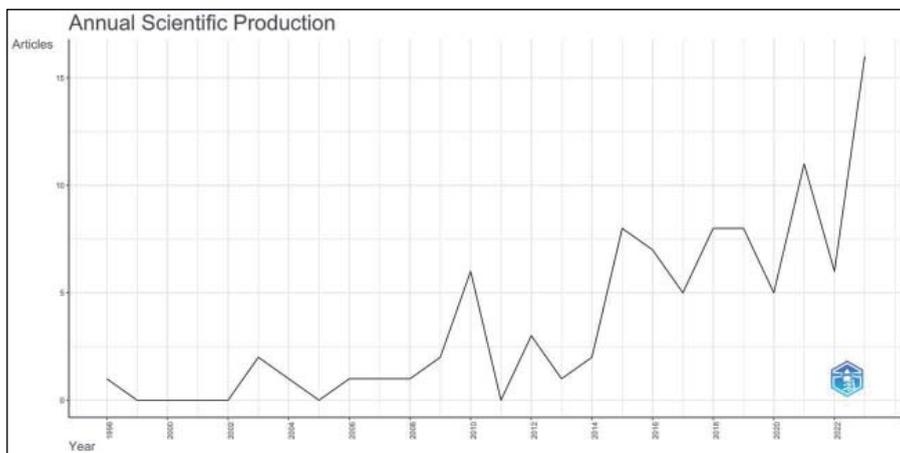
Tab. 2.2 – Panoramica del campione finale composto da 95 articoli

DESCRIZIONE	UNITÀ	RISULTATO
<b>INFORMAZIONI PRINCIPALI DEL SET</b>		
Timespan	Anni	1998:2023
Sources (Journals, Books, etc)	Numero	19
Documents	Numero	95
Annual Growth Rate %	Percentuale	11,73
Document Average Age	Anni	6,86
Average citations per doc	Numero	37,36
References	Numero	4787
<b>CONTENUTO DEI DOCUMENTI</b>		
Keywords Plus (attribuite da Web of Science)	Numero	284
Author's Keywords (attribuite dagli autori)	Numero	197
<b>AUTORI</b>		
Authors	Numero	186
Authors of single-authored docs	Numero	20
<b>COLLABORAZIONE TRA AUTORI</b>		
Single-authored docs	Numero	20
Co-Authors per Doc (Apparizione autore/documenti)	Numero	2,39
International co-authorships % (documenti multi-paese/totale documenti)	Percentuale	33,68
<b>TIPOLOGIA DI DOCUMENTI</b>		
article	Numero	84
article; early access	Numero	9
article; proceedings paper	Numero	2

Fonte: Bibliometrix (Aria & Cuccurullo, 2017).

La figura 2.1 mostra la produzione scientifica per ciascun anno preso in esame. Dalla fine degli anni Novanta, è possibile apprezzare un interesse crescente per il tema della collaborazione e della gestione della performance inter-istituzionale. I picchi all'interno del grafico sono associati a momenti di particolare intensità nella produzione. Questa tendenza è coerente con la crescita di interesse da parte di accademici e addetti ai lavori all'introduzione di approcci collaborativi o strategie reticolari nel settore pubblico, che ha origine nel contesto anglosassone sul finire degli anni Settanta. È possibile affermare, inoltre, che l'aumento del numero di articoli sui temi di interesse ha avuto luogo in modo significativo nell'ultimo decennio. Gli ultimi anni, inoltre, vedono una notevole crescita del numero di articoli sui temi oggetto d'analisi: in particolare il 2021 (n=11) e il 2023 (n=16) rappresentano le annualità con il maggior numero di pubblicazioni dell'intero campione analizzato.

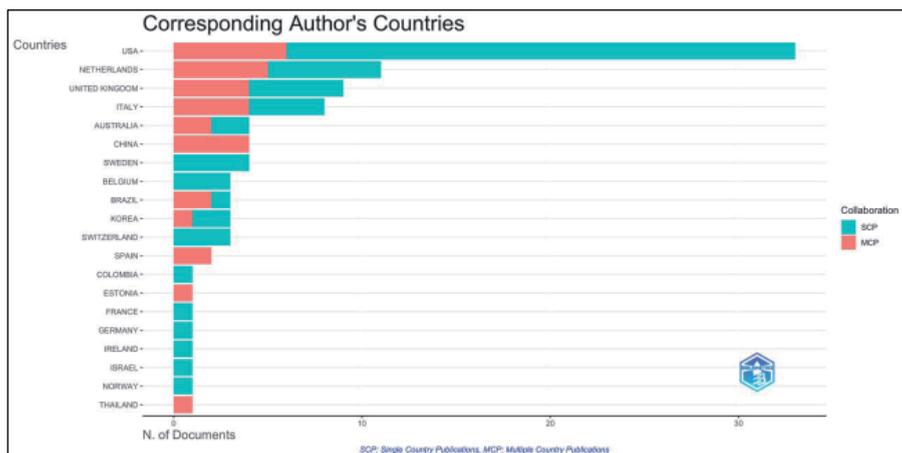
Fig. 2.1 – Produzione scientifica per anno



Osservando attentamente gli articoli del database, poi, sembra possibile evidenziare il collegamento della maggior parte di essi con un contesto geografico specifico. Il grafico in figura 2.2 mostra la provenienza dei *corresponding authors* di ciascun articolo, considerando in un'unica categoria sia gli articoli pubblicati a firma singola che quelli multi-autore con autori provenienti dallo stesso Paese (Single Country Paper – SCP), ma anche quelli multi-autore in cui almeno un co-autore proviene da un contesto geografico differente dagli altri (Multi Country Paper – MCP). Questi risultati suggeriscono che la maggior parte degli articoli proviene dal contesto statunitense e, secondariamente, dal contesto europeo con una significativa presenza della scuola olandese, UK e Italia. Inoltre, sono presenti molteplici contributi

provenienti da Australia e Cina (quest'ultima presenta il 100% degli articoli con autori provenienti dalla Cina coinvolti in gruppi di autori provenienti da altri Paesi). Queste osservazioni trovano conferma anche nel dato sulla provenienza degli studi più citati dagli articoli appartenenti al database.

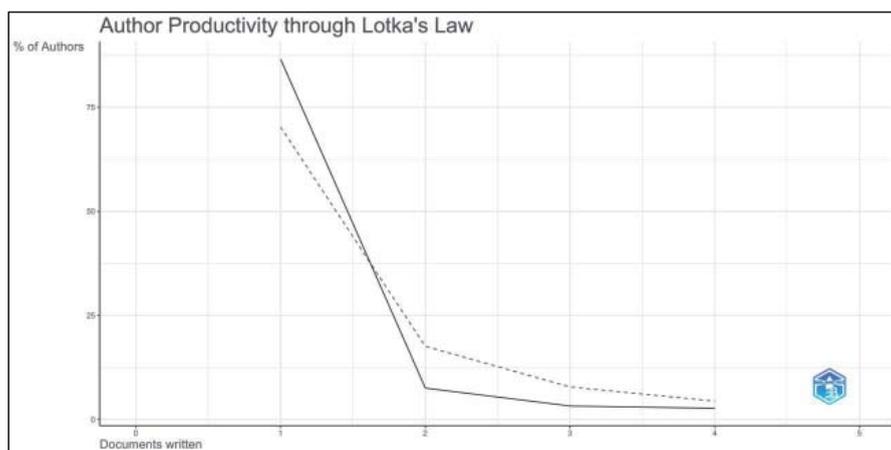
Fig. 2.2 – Provenienza dell'autore di riferimento di ciascun articolo suddivisi per articoli multi-autore e articoli ad autore singolo



Sempre analizzando le dinamiche legate agli autori degli articoli, alcuni indicatori bibliometrici possono contribuire a descrivere quanto il tema oggetto d'analisi sia maturo nella letteratura. Infatti, l'analisi della produttività degli autori attraverso la legge bibliometrica di Lotka fornisce un'indicazione esplicita e robusta sulla maturità della letteratura analizzata, ovvero se sia possibile riconoscere una distribuzione tematica omogenea o eterogenea riguardo a un argomento specifico. Più precisamente, la legge di Lotka descrive la frequenza di pubblicazione da parte degli autori in un dato ambito e orizzonte temporale, consentendo di identificare quanti autori hanno scritto solo occasionalmente sull'argomento e quanti hanno pubblicato molti documenti in materia (Pao, 1985). Quanto rilevato, ci consente di dire che pur partendo da letterature consolidate quali quella sui network e quella su collaborative governance, l'intersezione tra le due e il collegamento con la performance siano ancora non del tutto sviluppate. Infatti, sebbene dal 1998 al 2024 un significativo gruppo di autori ha pubblicato almeno 3 articoli (si veda tabella 2.3), un numero significativo di autori ha pubblicato solo sporadicamente articoli su questi temi. Il grafico in Figura 2.3 mostra che la distribuzione del database è disallineata rispetto a quella considerata ottimale (linea tratteggiata) dalla legge di Lotka. In altre parole, mentre la letteratura sui network e sulla governance collaborativa, rispettivamente, possono essere considerate letterature ben sviluppate, il collegamento con gli aspetti relativi

alla misurazione delle performance è ancora poco approfondito soprattutto nelle dinamiche pubblico-pubblico, richiamando la necessità di nuovi studi.

Fig. 2.3 – Grafico di Lotka applicato al set di articoli risultante dalla review



Tab. 2.3 – Autori con il maggior numero di articoli pubblicati all'interno del set

AUTORI	N. ARTICOLI	NUMERO ARTICOLI/ NUMERO CO-AUTORI
BEL G	4	1,67
CRISTOFOLI D	4	1,83
ELSTON T	4	1,67
KLIJN EH	4	0,92
O'TOOLE LJ	4	2,50
CEPIKU D	3	1,25
EDELENBOS J	3	0,67
MASTRODASCIO M	3	1,25
MEIER KJ	3	1,50
SIERRA V	3	0,67

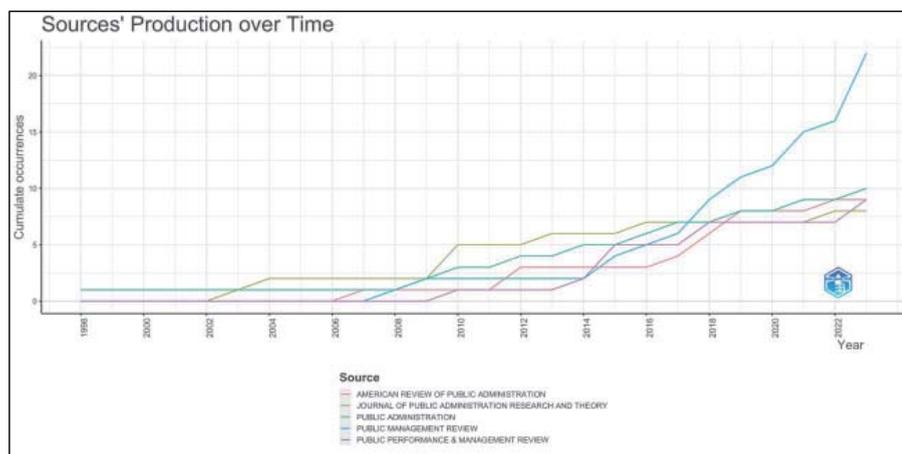
Altro aspetto da rilevare riguarda le riviste su cui sono stati pubblicati gli articoli selezionati per la review sistematica della letteratura. Osservare le riviste consente di intuire la prospettiva da cui l'argomento è stato trattato e la rilevanza degli articoli pubblicati. Come si evince dalla tabella 2.4, in cui sono elencate le prime venti riviste rappresentate nel database, la rivista con il maggior numero di articoli è *Public Management Review* (22 articoli pubblicati dal 1998) il cui interesse nei confronti del tema oggetto di questo lavoro è cresciuto considerevolmente negli ultimi anni (si veda figura 2.4 "source

production over time”). Complessivamente, le riviste su cui sono stati pubblicati gli articoli appartenenti al database sono riviste di settore, fortemente legate al mondo della pubblica amministrazione, del management pubblico e delle politiche pubbliche.

Tab. 2.4 – Principali riviste all’interno del set

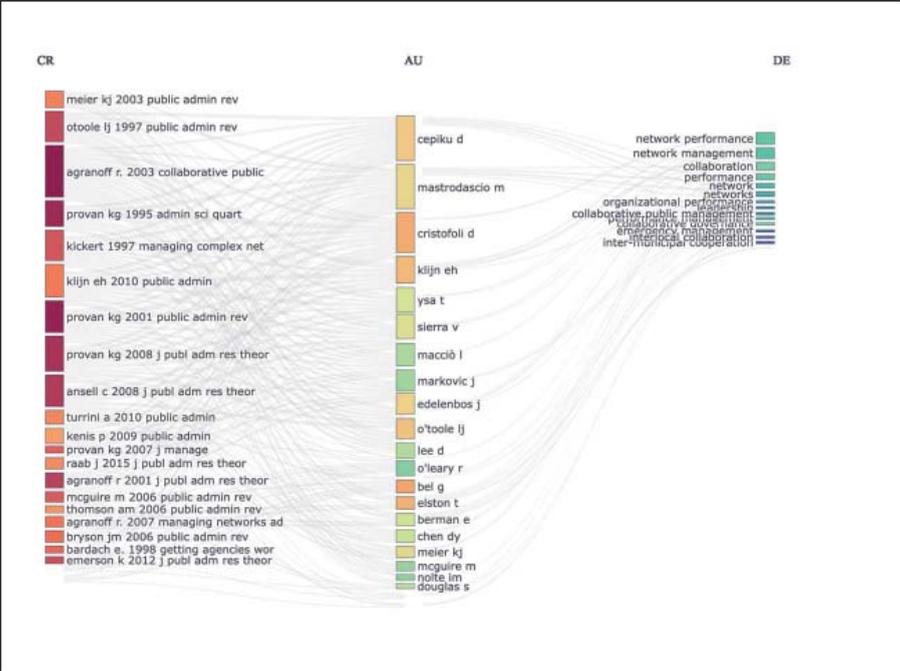
RIVISTA	N. ARTICOLI
PUBLIC MANAGEMENT REVIEW	22
PUBLIC ADMINISTRATION	10
AMERICAN REVIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION	9
PUBLIC PERFORMANCE & MANAGEMENT REVIEW	9
JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH AND THEORY	8
PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW	7
INTERNATIONAL PUBLIC MANAGEMENT JOURNAL	6
INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION	4
INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC SECTOR MANAGEMENT	4
INTERNATIONAL REVIEW OF ADMINISTRATIVE SCIENCES	3
PUBLIC MONEY & MANAGEMENT	3
ADMINISTRATION & SOCIETY	2
PERSPECTIVES ON PUBLIC MANAGEMENT AND GOVERNANCE	2
GOVERNANCE-AN INTERNATIONAL JOURNAL OF POLICY ADMINISTRATION AND INSTITUTIONS	1
JOURNAL OF PUBLIC BUDGETING ACCOUNTING & FINANCIAL MANAGEMENT	1
PUBLIC ADMINISTRATION AND DEVELOPMENT	1
PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION	1
REVIEW OF POLICY RESEARCH	1
RISK HAZARDS & CRISIS IN PUBLIC POLICY	1

Fig. 2.4 – Produzione scientifica delle principali riviste all’interno del set



I dati di seguito, poi, iniziano a fornirci utili spunti per comprendere le radici teoriche del database analizzato. Grazie al grafico di figura 2.5 è possibile osservare per ciascun autore degli articoli oggetto d’analisi (AU), quali siano le principali referenze (Cited References - CR) e il collegamento con gli argomenti trattati negli articoli (rappresentati dalle parole chiave scelte dagli autori stessi – DE). Volendo sintetizzare quanto osservabile, ci si rende conto che le basi teoriche sono ascrivibili a vere e proprie pietre miliari della letteratura su network e governance collaborativa nel settore pubblico quali i lavori di L.J. O’Toole, R. Agranoff, K.G. Provan, E.H. Klijn e K.J. Meier. Gli autori principali appartenenti al database, citando tali articoli hanno formulato nuovi contributi che indagano temi rilevanti relativi alla collaborazione inter-istituzionale a livello locale e di agenzie governative, caratterizzando in una prospettiva pubblico-pubblico un più generalista approccio alla misurazione della performance delle reti pubblico-privato e della collaborazione tra PA e altri settori.

Fig. 2.5 – Radici teoriche degli articoli contenuti nel set



Gli articoli maggiormente citati (tabella 2.5), come anticipato nel capitolo 1 in cui si sono descritti i principali fondamenti teorici su cui si basa la presente ricerca, sono ascrivibili alla cosiddetta scuola di Provan e ad articoli fondamentali per la comprensione delle dinamiche relative ai network (O’Toole,

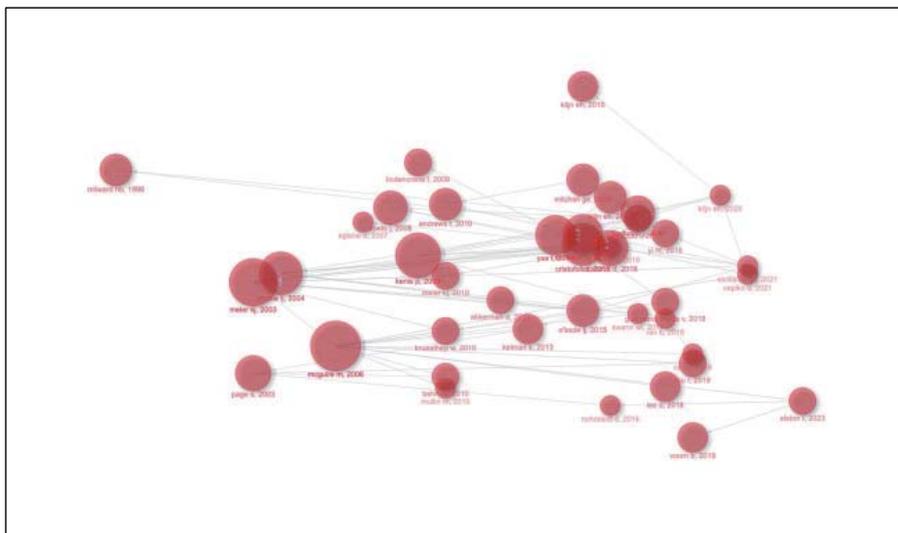
1997; Kickert, 1997) e alla governance collaborativa (Agranoff, 2001; 2003; Ansell, 2008; Emerson & Nabatchi, 2012).

Tab. 2.5 – Principali articoli citati da parte degli articoli contenuti nel set

ARTICOLI CITATI	N. CITAZIONI
AGRANOFF R., 2003, COLLABORATIVE PUBLIC	42
PROVAN KG, 2001, PUBLIC ADMIN REV, V61, P414, DOI 10.1111/0033-3352.00045	41
PROVAN KG, 1995, ADMIN SCI QUART, V40, P1, DOI 10.2307/2393698	39
PROVAN KG, 2008, J PUBL ADM RES THEOR, V18, P229, DOI 10.1093/JOPART/MUM015	37
ANSELL C, 2008, J PUBL ADM RES THEOR, V18, P543, DOI 10.1093/JOPART/MUM032	34
AGRANOFF R, 2001, J PUBL ADM RES THEOR, V11, P295, DOI 10.1093/OXFORDJOURNALS.JPART.A003504	30
OTOOLE LJ, 1997, PUBLIC ADMIN REV, V57, P45, DOI 10.2307/976691	28
EMERSON K, 2012, J PUBL ADM RES THEOR, V22, P1, DOI 10.1093/JOPART/MUR011	25
KICKERT, 1997, MANAGING COMPLEX NET	22
PROVAN KG, 2007, J MANAGE, V33, P479, DOI 10.1177/0149206307302554	22
BARDACH E., 1998, GETTING AGENCIES WOR	21
MCGUIRE M, 2006, PUBLIC ADMIN REV, V66, P33, DOI 10.1111/J.1540-6210.2006.00664.X	21
BRYSON JM, 2006, PUBLIC ADMIN REV, V66, P44, DOI 10.1111/J.1540-6210.2006.00665.X	20
AGRANOFF R., 2007, MANAGING NETWORKS AD	18
KLIJN EH, 2010, PUBLIC ADMIN, V88, P1063, DOI 10.1111/J.1467-9299.2010.01826.X	18
MEIER KJ, 2003, PUBLIC ADMIN REV, V63, P689, DOI 10.1111/1540-6210.00332	18
TURRINI A, 2010, PUBLIC ADMIN, V88, P528, DOI 10.1111/J.1467-9299.2009.01791.X	18
RAAB J, 2015, J PUBL ADM RES THEOR, V25, P479, DOI 10.1093/JOPART/MUT039	16
THOMSON AM, 2006, PUBLIC ADMIN REV, V66, P20, DOI 10.1111/J.1540-6210.2006.00663.X	16
KENIS P, 2009, PUBLIC ADMIN, V87, P440, DOI 10.1111/J.1467-9299.2009.01775.X	15
MEIER KJ, 2001, J PUBL ADM RES THEOR, V11, P271, DOI 10.1093/OXFORDJOURNALS.JPART.A003503	15

Infine, l'immagine in figura 2.6 rappresenta la storiografia delle citazioni e consente di osservare a ritroso, quali articoli hanno ispirato quelli più significativi appartenenti al database.

Fig. 2.6 – Rappresentazione dei flussi principali di citazione nel tempo



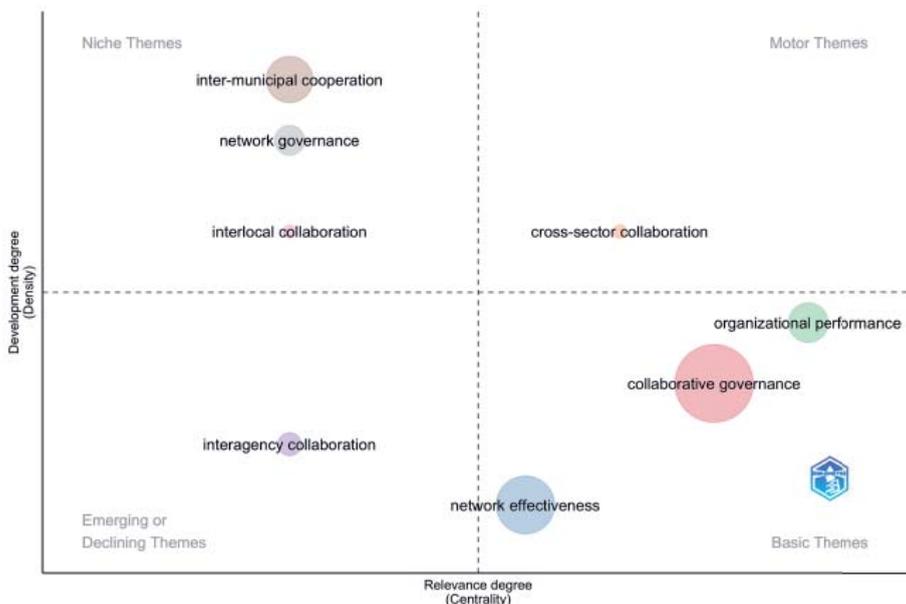
## 2.4. Risultati qualitativi

Un ultimo risultato derivante dall'analisi bibliometrica condotta, può aiutarci ad introdurre parzialmente l'analisi qualitativa che verrà illustrata in questa sezione, in cui saranno descritti i principali fattori abilitanti la collaborazione e performance inter-istituzionale. Utilizzando la mappatura tematica basata sugli indicatori bibliometrici di Callon et al. (1991), è possibile identificare 8 macro-temi, mostrati nella figura 2.7. In quest'immagine, la dimensione delle bolle è proporzionale alle occorrenze delle keyword attribuite dagli autori ai propri articoli, mentre le etichette della bolla derivano dalle keyword con valori di occorrenza più elevati all'interno della singola bolla. I cluster con alta densità e alta centralità sono denominati temi motori in quanto rappresentano argomenti cruciali e ben sviluppati che si collegano fortemente ad altri temi in altri quadranti. Quelli con alta densità e bassa centralità sono temi sviluppati ma, allo stesso tempo, isolati. Quelli con bassa densità e bassa centralità sono temi emergenti o in declino. Infine, quelli con bassa densità e alta centralità sono temi di base e trasversali che si concentrano su questioni generali che attraversano le diverse aree di ricerca di un dominio (Yu et al., 2021).

Il risultato ottenuto con la mappatura tematica fornisce alcune indicazioni che, da un lato confermano quanto anticipato nel background teorico e, dall'altro anticipano parzialmente quanto verrà descritto a breve. Tra i

temi base, infatti, si ritrovano la governance collaborativa e i temi collegati alla misurazione delle performance dei network e delle organizzazioni pubbliche. La presenza del cluster sulla collaborazione tra settori richiama quanto indicato in apertura di volume; ovvero che la collaborazione pubblico-pubblico è, ad oggi, una nicchia del più ampio interesse rivolto alla collaborazione tra pubblico e privato, che ne rappresenta comunque il motore principale.

Fig. 2.7 – Mappatura tematica



Tuttavia, di maggiore interesse sono i quadranti di sinistra del grafico, in cui si può notare la presenza di due cluster chiave: quello su collaborazione tra enti locali e quello su collaborazione tra agenzie governative. Il primo dei due, più numeroso in valore assoluto, ruota attorno al miglioramento dell'erogazione dei servizi pubblici da parte degli enti più prossimi ai cittadini: gli enti locali. Il focus, in questo caso, è maggiormente rivolto al singolo servizio e trascura più di quanto non avvenga nel secondo cluster su *inter-agency collaboration* il ruolo della pianificazione strategica e del collegamento orizzontale tra enti governativi prevalentemente autonomi. Nel contesto dell'erogazione dei servizi pubblici da parte degli enti locali, il tipo di collaborazione inter-istituzionale descritta è di natura prevalentemente verticale. Al contempo, ed è per questo che il prossimo paragrafo è dedicato ad una sua disamina approfondita, il cluster su collaborazione *inter-agency* raggruppa gli articoli che maggiormente si sono avvicinati a descrivere

le dinamiche di una collaborazione orizzontale tra enti autonomi, spesso governativi e quindi slegati da servizi diretti ai cittadini. Al suo interno è stato possibile rinvenire il maggior numero di indicazioni per rispondere agli obiettivi della ricerca presentati nel volume. Il prossimo paragrafo approfondisce questo cluster e introduce i fattori abilitanti della performance inter-istituzionale.

### *Il cluster di articoli sulla collaborazione tra agenzie pubbliche*

Come detto in apertura, e richiamato più volte nelle precedenti sezioni, l'ipotesi della review sistematica dei contributi scientifici è che due ambiti di letteratura abbiano contribuito alla conoscenza della collaborazione inter-istituzionale e ai riflessi di questa sulla misurazione della performance. Più specificamente, il primo gruppo di articoli fa riferimento al campo della governance collaborativa, mentre il secondo alla letteratura su performance delle reti pubbliche. Il primo obiettivo della review, a cui si cerca di dare una risposta nelle prossime righe, è di colmare il *gap* riscontrato, identificando e sistematizzando gli elementi comuni ai due gruppi.

Guardando agli articoli selezionati, quindi, è possibile desumere che la maggior parte di essi ha analizzato relazioni in ambito pubblico di natura verticale tra organizzazioni poste a livelli di governo differenti (ad esempio tra enti appartenenti al comparto centrale e regioni/enti locali). In questi casi, tuttavia, la presenza di una subordinazione di natura gerarchica influenza notevolmente la dinamica collaborativa. Solo un gruppo di articoli minoritario tra quelli selezionati ha affrontato i temi legati alla collaborazione orizzontale tra enti formalmente autonomi nel settore pubblico. È proprio all'interno di questo gruppo che sono emersi gli spunti più consistenti e significativi con riferimento alla domanda di ricerca. Questi articoli di origine prevalentemente statunitense fanno riferimento ad un tipo di relazione tra agenzie governative, parlando sovente di collaborazione *inter-agency*, *multi-agency* o *inter-departmental* (Mullin & Daley, 2010; Krueathep et al., 2010; Whelan, 2011, 2015; Lacey et al., 2012; Kelman et al., 2013; Cohen, 2018; Choi & Moynihan, 2019; Mu et al., 2019; Deverell et al., 2019; Lee, 2020; Lee, 2023; Scott & Boyd, 2023) o di relazioni a livelli di governo locale, *inter-municipal*, in cui il concetto di performance come effetto della collaborazione è fortemente orientato a descrivere i vantaggi derivanti dall'erogazione di alcuni servizi pubblici in comune con altri enti limitrofi (Bel & Elston, 2023; Cepiku & Mastrodascio, 2020; Chen & Yi, 2024; Elston & Bel, 2023; Elston et al., 2023a; Elston et al., 2023b; Silvestre et al., 2022; Suo et al., 2023).

Il concetto di collaborazione tra agenzie governative nasce nei contesti federali in cui le agenzie pubbliche recitano un ruolo chiave e carico di responsabilità nella pianificazione e conduzione delle politiche pubbliche (Mullin & Daley, 2010). Nel 1998, Bardach ha definito la collaborazione inter-agenzia come l'insieme dei processi di natura formale e informale tra reti di agenzie interdipendenti utili ad affrontare problematiche trasversali alle proprie giurisdizioni e a sviluppare nuove politiche integrate che portino anche all'erogazione di servizi pubblici più rispondenti ai fabbisogni della comunità di riferimento (Mu et al., 2019). Tale definizione richiama in buona parte quella di collaborazione inter-istituzionale fornita in precedenza. E non è un caso che dalla lettura di questi articoli emerga che la collaborazione tra agenzie viene sempre più vista come una soluzione per affrontare sfide complesse e promuovere efficienza, efficacia e accountability del settore pubblico, riducendo inutili sovrapposizioni, ridondanze e frammentazione (Verkuil & Fountain, 2014).

Partendo dall'ampia letteratura su collaborazione, Mu et al. (2019) hanno affrontato il tema più circoscritto della collaborazione inter-agenzia nel contesto cinese, identificando le caratteristiche chiave che influenzano la misurazione della performance. Gli autori propongono un quadro teorico di riferimento per la misurazione delle performance inter-agenzia, riconducendo a sette macro-variabili, tutte quelle rinvenute in letteratura, ovvero: distribuzione del potere, standardizzazione delle procedure operative (SPOs), meta-governance (verticale e orizzontale), percezione di interdipendenza, contesto normativo e di policy e, infine, priorità dell'obiettivo. Per differenza, quindi, Mu et al. (2019) individuano tra le principali barriere alla performance inter-agenzia: la presenza di policy contrastanti, l'incompatibilità di procedure operative delle singole agenzie, una distribuzione del potere asimmetrica e la scarsa percezione di interdipendenza tra gli attori coinvolti, così come una scarsa percezione della priorità di un problema o di un obiettivo. A queste si può aggiungere la diversa cultura organizzativa, come sottolineato un anno prima (2018) da Cohen. Quando queste barriere sono presenti e minacciano l'efficacia dei processi collaborativi, la meta-governance verticale, può mitigarne gli effetti negativi, come suggerito da Mu et al. (2019). Ciò accade, ad esempio, quando un attore terzo rispetto agli altri coinvolti viene chiamato a svolgere il ruolo di coordinatore delle attività, con il compito di stimolare le interazioni tra gli altri attori. Questo tipo di governance verticale può essere molto utile in una fase iniziale della collaborazione ma, a relazione collaborativa avviata, è la governance orizzontale a garantire l'efficacia delle interazioni. Il concetto di meta-governance orizzontale riguarda, pertanto, ciò che Mu et al. (2019) hanno definito come *“self-organizing mediation and facilitation efforts carried out at the agency level”* (p. 586).

In un altro articolo estremamente rilevante, Choi e Moynihan (2019) hanno riflettuto sul concetto stesso di collaborazione inter-agenzia, delineando una panoramica dei principali fattori abilitanti che possono contribuire al raggiungimento di obiettivi di performance condivisi. Gli autori hanno deciso di dividere i fattori abilitanti in tre gruppi: a livello d'agenzia, ovvero l'investimento nel proprio sistema di misurazione della performance e il grado di accountability verso i propri obiettivi strategici; fattori legati agli obiettivi strategici stessi, ovvero la partecipazione nel processo di definizione e la percezione della loro rilevanza; e fattori individuali, ovvero l'esperienza dei singoli manager. Per arrivare all'identificazione dei fattori menzionati, Choi e Moynihan hanno realizzato un questionario rivolto ai manager delle agenzie federali statunitensi, dimostrando statisticamente che gli investimenti sui sistemi di performance hanno un impatto positivo sul raggiungimento di obiettivi a livello di singola agenzia, ma hanno un impatto opposto sulla gestione degli obiettivi inter-organizzativi. Gli autori, infatti, sostengono che *“as the agency invests less in its performance management system, this spurs agency managers to look outward more for collaboration opportunities”* (p. 12). Nelle loro conclusioni, Choi e Moynihan (2019) sottolineano come il coinvolgimento dei manager nella definizione degli obiettivi agisca da incentivo a percepirla come rilevante favorendo implicitamente la collaborazione tra agenzie.

Un ulteriore contributo significativo è stato pubblicato nel 2013 da parte di Kelman et al., in cui gli autori analizzano le pratiche manageriali utilizzate in un contesto collaborativo per la lotta alla criminalità in Inghilterra e in Galles (*English and Welsh Crime and Disorder Reduction Partnerships – CDRPs*). Gli autori dell'articolo ipotizzano che esista una distinzione tra le tecniche manageriali e gli strumenti associati alla gestione di un'organizzazione singola rispetto a quelli che possono essere utili anche a gestire la collaborazione tra più organizzazioni. In dettaglio, l'articolo si concentra sull'individuazione di pratiche e strumenti validi per entrambe le fattispecie (singola organizzazione e multi-agenzia), suggerendo che *“managing a collaboration often works better where single agencies work better, so if you want collaborations among agencies to succeed, you need to worry about the health of individual agencies”* (p. 624). Quanto rilevato dall'analisi di Kelman et al. (2013) evidenzia la necessità di comprendere meglio come le strategie manageriali tipiche di contesti in cui le relazioni tra organizzazioni si fondano su rapporti gerarchici, possano essere valide anche in contesti collaborativi in cui l'elemento gerarchico viene meno. Nonostante l'urgenza del quesito, dal 2013 questo argomento ha ricevuto poca attenzione da parte del mondo accademico.

Infine, guardando alla letteratura più recente, vale la pena citare il contributo di Scott e Boyd (2023) in cui si dimostra l'impatto positivo di un'azione

di consolidamento dell'orientamento ad un obiettivo condiviso sulla performance collaborativa da parte di più agenzie neo-zelandesi.

### *I fattori abilitanti della collaborazione inter-istituzionale*

Come richiamato nelle sezioni precedenti, gli articoli appartenenti alla letteratura su governance collaborativa e performance delle reti presentano numerosi punti di contatto con l'oggetto del presente lavoro.

Un tratto distintivo di molti articoli sembra essere legato al comune fabbisogno di riconoscimento e analisi dei fattori chiave che possono influenzare l'efficacia della collaborazione tra attori pubblici formalmente autonomi (Provan & Milward, 1995, 2001; Provan & Kenis, 2008; Turrini et al., 2010; Ysa et al., 2014; Head & Alford, 2015). In molti degli articoli appartenenti a quelli selezionati per la review sistematica della letteratura, viene analizzata la relazione tra uno o più fattori abilitanti e l'efficacia della collaborazione inter-istituzionale (Cristofoli et al., 2015; Cristofoli & Markovic, 2016; Peters et al., 2017; Yi, 2018; Mu et al., 2019).

In altri ancora si è analizzata la dinamica interna ad alcuni fattori, domandandosi se la presenza di uno sia strettamente correlata alla presenza di un altro (Ran & Qi, 2019; Varda e Retrum, 2015). Facendo riferimento a studi che hanno indagato l'influenza di alcuni elementi su specifici fenomeni (Turrini et al., 2010), un fattore abilitante, nel contesto di questa ricerca, viene inteso come una pre-condizione che, da sola o in combinazione con altre, può favorire l'emergere di un fenomeno o la gestione dello stesso.

Per rispondere alla domanda di ricerca del presente lavoro, e sistematizzare un set di fattori abilitanti che influenzano la performance inter-istituzionale, si è scelto in questa sede di fornire una panoramica sui fattori abilitanti citati maggiormente negli articoli selezionati, sottolineando eventuali tendenze che possano contribuire a far crescere la conoscenza su collaborazione e performance inter-istituzionali.

La tabella 2.6 presenta in unico schema tutti i riferimenti bibliografici raggruppati per fattore abilitante. Le caratteristiche di ognuno e il contributo che ne deriva sono descritti nei successivi paragrafi.

Tab. 2.6 – Fattori abilitanti e fonti corrispondenti

Fattore abilitante	Fonti
<b>Fiducia</b>	Ran & Qi (2019), Getha-Taylor et al. (2019), Peters et al. (2017), Markovic (2017), Klijn et al. (2015), 2016, Varda & Retrum (2015), Ysa et al. (2014), Oomsels & Bouckaert (2014) and Willem, Lucidarme (2014); Cepiku et al. (2021); Deverell et al. (2019); Scott & Boyd (2023); Spink et al. (2021)
<b>Distribuzione del potere</b>	Mu et al. 2019, Ran & Qi (2018, 2019) & Eglene et al. (2007); Chen & Yi (2024)
<b>Strategie manageriali</b>	Peters et al. (2017), Markovic (2017), Lucidarme et al. (2016), Klijn et al. (2015, 2016) Cristofoli & Markovic (2016), Cristofoli et al. (2015), Ysa et al. (2014), Meier & O’Toole (2010), McGuire (2006); Bel & Elston (2023); Bianchi et al. (2021); Castelo & Gomes (2024); Cepiku et al. (2021); Dixon (2021); Elston et al. (2023a); Elston et al. (2023b); Fadda & Rotondo (2022); French & Mollinger-Sahba (2021); Klijn et al. (2020); Lee & Hung (2022); Mayne et al. (2020); Mendez (2023); Nolte & Lindenmeier (2023); Pierre & De Fine Licht (2021); Prentice et al. (2019); Rajala & Laihonon (2022); Scott & Boyd (2023); Siciliano & Whetsell (2023)
<b>Stile di leadership</b>	Campbell (2018), Ysa et al. (2014), Kelman et al. (2013), Behn (2010), Eglene et al. (2007); Cepiku & Mastrodascio (2020); Cepiku & Mastrodascio (2021); Christensen (2024); Cremers et al. (2024); Uster et al. (2022)
<b>Formalizzazione</b>	Mu et al. 2019, Markovic (2017), Cristofoli & Markovic (2016), Whelan (2015), Macciò & Cristofoli (2017), Cristofoli et al. (2015); Bel & Elston, 2023; Cepiku et al., 2021; Cho et al., 2023; Christensen, 2024; Cremers et al., 2024; Douglas & Ansell, 2021; Douglas & Schiffelers, 2021; Elston & Bel, 2023; Elston et al., 2023b; Fadda & Rotondo, 2022; Liu & Tan, 2023; Mayne et al., 2020; Rajala & Laihonon, 2022; Siciliano & Whetsell, 2023; Siciliano et al., 2021; Uster et al., 2022

## *Fiducia*

La relazione tra fiducia e performance è stata analizzata a fondo da accademici e addetti ai lavori contribuendo al proliferare di definizioni del concetto stesso di fiducia (Oomsels & Bouckaert, 2014; Ysa et al., 2014; Willem & lucidarme, 2014; Varda & Retrum, 2015; Klijn et al., 2016; Markovic, 2017; Peters et al., 2017; Getha-Taylor et al., 2019; Ran & Qi, 2019; Cepiku et al., 2021; Deverell et al., 2019; Scott & Boyd, 2023; Spink et al., 2021).

Partendo da un punto di vista ampio e generale, la fiducia è stata definita da Klijn et al. (2010) come una stabile e positiva aspettativa di un soggetto A rispetto alle intenzioni di un soggetto B, e al suo astenersi dall’agire in modo opportunistico nei suoi confronti. La relazione fiduciaria si fonda, quindi,

sull'aspettativa che A tenga da conto gli interessi di B, attivando in questo modo un meccanismo di mutua reciprocità (Edelbos & Klijn, 2007).

Il ruolo della fiducia in un contesto collaborativo emerge come rilevante se si considera che attivare una collaborazione tra organizzazioni può creare incertezza all'interno dei singoli partner, in quanto nuove sfide complesse quali la convergenza di diverse strategie organizzative, di priorità, di risorse e, infine, sistemi di performance devono essere prese in carico (Deverell et al., 2019). Le ambiguità derivanti da queste incertezze possono essere risolte stimolando la crescita di fiducia tra i vari attori coinvolti nella collaborazione, pur non essendo una condizione sufficiente ad ottenere buoni risultati di performance, come dimostrato da studi recenti (Cepiku et al., 2021; Spink et al., 2021). È ampiamente diffusa, infatti, la convinzione che un alto grado di fiducia tra le organizzazioni abbia effetti positivi sull'efficacia e l'efficienza di una rete, aumentando l'aderenza alle regole condivise tra i partner e migliorando la reciproca comprensione di interessi, bisogni e valori altrui e, in un'ultima istanza, contribuendo alla crescita di un senso di responsabilità condivisa verso gli obiettivi condivisi (Ran & Qi, 2019). Conseguentemente, la presenza di fiducia facilita lo scambio di informazioni e conoscenza tra gli attori coinvolti, così come alimenta le interazioni, l'apprendimento e le capacità di risoluzione dei problemi.

Molti autori sostengono che la fiducia è tanto un effetto quanto un antecedente di altri fattori della collaborazione e performance inter-istituzionale (Scott & Boyd, 2023). Ad esempio, Klijn et al. (2015), indagando la relazione tra fiducia (abbinata a diverse strategie manageriali) e performance attraverso un questionario rivolto ai membri di network di organizzazioni pubbliche in Taiwan, Spagna e Olanda, hanno evidenziato che l'alto livello di fiducia tra organizzazioni svolge un ruolo mediano tra il numero di strategie manageriali utilizzate e la performance di una rete, e va quindi considerata al contempo un antecedente della performance e un effetto della collaborazione. Come si vedrà nel paragrafo successivo, la fiducia è stata spesso collegata ad un altro fattore abilitante: la distribuzione del potere. Ran e Qi (2019) hanno esaminato questa relazione, trovando che la fiducia può favorire un'elevata condivisione del potere e delle responsabilità tra organizzazioni, ritenendo queste ultime ulteriori leve della performance inter-istituzionale.

### *Condivisione del potere*

Come anticipato poc'anzi, la condivisione del potere tra le organizzazioni che fanno parte di una rete è un fattore strettamente connesso a quello fiduciario. La condivisione delle responsabilità e del potere decisionale in una rete è diffusamente considerata tra i principali fattori abilitanti della collabo-

razione e della performance inter-istituzionale (Eglene et al., 2007; Mu et al., 2019; Ran & Qi, 2018, 2019; Chen & Yi, 2024).

Il concetto di potere, in generale, richiama quello di autorità, e nei contesti collaborativi pubblici viene spesso associato a quell'organizzazione che assume il ruolo di leader all'interno di un gruppo di enti in quanto detiene le risorse sufficienti per coordinare una policy o un programma di cui è titolare (Purdy, 2012; Mu et al., 2019). Tale fattispecie, comune nel contesto pubblico, rende la distribuzione del potere tra organizzazioni coinvolte attorno ad un obiettivo o a una policy asimmetrica, e può irrigidire le relazioni, diminuendo il commitment degli altri attori verso le attività congiunte e riducendo la propensione a condividere le proprie risorse materiali e immateriali. Proprio la condivisione di risorse, come sottolineato da Mu et al. (2019), è un elemento chiave che incentiva la condivisione del potere. Nell'ambiente pubblico, tuttavia, l'elemento gerarchico è spesso consistente. Nei contesti collaborativi inter-istituzionali, in particolare, la presenza di legami gerarchici può provocare una distribuzione non equa del potere e delle responsabilità. Come sottolineato da Mu et al. (2019), l'elemento gerarchico dovrebbe essere usato in questi casi con sapienza per redistribuire il potere secondo una logica *top-down*. Affrontando questo tema, i due autori introducono il principio della "meta-governance verticale" in cui la rete decide di coinvolgere un attore esterno con sufficiente autorità per intervenire e coordinare i processi collaborativi, pur non facendone parte. Questo attore esterno stimola la collaborazione sfruttando il mandato conferitogli dalle altre organizzazioni, usando anche dispositivi normativi per incentivare la collaborazione e risolvere conflitti derivanti da una scarsa condivisione del potere e dalla distribuzione di risorse non coerente con gli obiettivi da conseguire e le responsabilità assegnate ai diversi attori istituzionali coinvolti. Come anticipato, questo tipo di governance può rivelarsi estremamente funzionale a consolidare un ambiente collaborativo di recente costituzione, in cui la percezione di interdipendenza e la capacità di cooperare orizzontalmente sono ancora deboli.

Da quanto detto finora emerge con forza il legame implicito tra condivisione del potere ed elemento fiduciario. Di questa relazione si sono occupati Ran e Qi in un loro articolo del 2018, in cui per sottolineare la reciprocità tra i due elementi e le loro interazioni, il legame tra potere e fiducia viene definito come quello tra due "gemelli aggrovigliati" (*entangled twins*). I due autori hanno proposto un possibile framework teorico che analizza gli elementi comportamentali e sociali dell'uso del potere, identificando i fattori che incidono sulle dinamiche di distribuzione dello stesso. L'ipotesi dello studio è che un contesto istituzionale solido può favorire un elevato grado di fiducia tra le organizzazioni pubbliche, che si convincono a collaborare condividendo le proprie risorse e la propria titolarità su un tema per supportare il raggiungimento di obiettivi comuni. In un contesto simile, tuttavia,

organizzazioni abituate ad agire in piena autonomia e con scarse relazioni verso l'esterno, rischiano di essere un ostacolo alla collaborazione, in quanto potrebbero riproporre la loro scarsa inclinazione ad interagire e condividere la propria sovranità rispetto ad alcuni temi, problemi o obiettivi. Per questo motivo, la condivisione del potere e delle risorse in generale, può richiedere tempo ed energie significativi, così come il processo di consolidamento della fiducia (Ran & Qi, 2018). Tali risorse, infine, possono far riferimento agli stessi manager pubblici che, come sottolineato da Chen & Yi (2024), diventano un fattore abilitante per la collaborazione e le performance inter-istituzionali quando il percorso di carriera favorisce una mobilità tra le organizzazioni che si trovano a collaborare.

### *Strategie manageriali*

Il ruolo delle strategie manageriali nella gestione della collaborazione e nel raggiungimento della performance attesa è stato approfondito da numerosi articoli di management delle reti pubbliche rappresentando il cluster principale tra quelli descritti (McGuire, 2006; Meier & O'Toole, 2010; Ysa et al., 2014; Cristofoli et al., 2015; Klijn et al., 2015, 2016; Cristofoli & Markovic, 2016; Lucidarme et al., 2016; Markovic, 2017; Peters et al., 2017; Bel & Elston, 2023; Bianchi et al., 2021; Castelo & Gomes, 2024; Cepiku et al., 2021; Dixon, 2021; Elston et al., 2023a; Elston et al., 2023b; Fadda & Rotondo, 2022; French & Mollinger-Sahba, 2021; Klijn et al., 2020; Lee & Hung, 2022; Mayne et al., 2020; Mendez, 2023; Nolte & Lindenmeier, 2023; Pierre & De Fine Licht, 2021; Prentice et al., 2019; Rajala & Laihonon, 2022; Scott & Boyd, 2023; Siciliano & Whetsell, 2023). La letteratura sui network, in particolare, ha descritto le strategie manageriali di una rete come ogni tentativo volontario di facilitare o guidare le interazioni tra i suoi membri (Agranoff & McGuire, 2001). In assenza di esse, raggiungere obiettivi e impatti condivisi può essere difficoltoso quanto complesso. Il concetto di strategia manageriale, in questo contesto, viene inteso quindi in senso ampio e prevede un corpus eterogeneo di approcci alla gestione della collaborazione che, in linea con la definizione di Agranoff e McGuire (2011), ricomprende: adeguare la gestione della rete in base al ciclo di vita della rete e allo storico delle relazioni tra gli attori istituzionali coinvolti (Bel & Elston, 2023); disegnare una governance agile (Nolte & Lindenmeier, 2023) dei sistemi di valutazione della performance che faciliti il raggiungimento di obiettivi di lungo periodo (Bianchi et al., 2021; Castelo & Gomes, 2024; Dixon, 2021) e, reciprocamente, le modalità attraverso le quali gli obiettivi di impatto possono attrarre esplicitamente o implicitamente l'azione di più attori (French & Mollinger-Sahba, 2021;

Rajala & Laihonon, 2022)<sup>1</sup>; o, infine, favorire interventi mirati a consolidare e far emergere l'interdipendenza tra gli attori istituzionali coinvolti, come leva e risultato della collaborazione (Elston et al., 2023a; Elston et al., 2023b).

Alcuni contributi forniscono interessanti esempi. Peters et al. (2017), ad esempio, hanno analizzato empiricamente la relazione tra strategie manageriali e fiducia in una rete di attori pubblici in ambito sanitario e la performance ottenuta. Cristofoli e Markovic (2016) hanno, invece, sostenuto che l'efficacia delle strategie manageriali in una rete dipende dall'architettura della rete stessa dimostrando che, soprattutto in un network con un'organizzazione leader, la presenza di strategie manageriali per il governo della collaborazione ha un impatto positivo sulla performance della rete stessa. Proseguendo su questa linea, Markovic (2017) ha dimostrato come l'impatto delle strategie manageriali sulla performance di una rete dipende dal grado di centralizzazione del network (che può essere basso, moderato o alto in base alla concentrazione delle risorse). In entrambi gli articoli (Cristofoli & Markovic, 2016; Markovic, 2017) gli autori concludono che maggiore è il grado di centralizzazione, migliore sarà la performance della rete. Nel già citato articolo sulle reti pubbliche di Taiwan, Spagna e Olanda, Klijn et al. (2015) hanno dimostrato che la presenza di strategie manageriali per gestire una rete, è percepita dai manager a cui è stata somministrata l'indagine, come l'elemento cruciale per il raggiungimento di obiettivi condivisi e trasversali. Infine, in linea con quanto emerso dagli altri lavori citati, Ysa et al. (2014) hanno documentato che non solo la presenza di strategie manageriali è un elemento chiave per l'efficacia di un network, ma che questa contribuisce al consolidamento dell'elemento fiduciario e alla condivisione del potere.

## *Leadership*

Un altro elemento ricorrente negli articoli selezionati grazie al protocollo di review sistematica della letteratura, riguarda il ruolo della leadership, con specifico riferimento alle competenze e comportamenti dei manager delle organizzazioni coinvolte in una rete, la cui figura, rispetto al contesto intra-organizzativo, assomiglia sempre più a quello di un direttore d'orchestra (Cremers et al., 2024; Uster et al., 2022).

Più in dettaglio, la letteratura si è interrogata su quali siano gli stili di leadership più appropriati per interagire in un contesto collaborativo (Eglene et al., 2007; Behn, 2010; Ysa et al., 2014; Campbell, 2018) in cui la leadership rappresenta una leva per la risoluzione di potenziali conflitti nei processi decisionali o nell'implementazione delle strategie di rete (Christensen,

<sup>1</sup> Su questo punto si tornerà più precisamente nei prossimi capitoli.

2024). Nel loro articolo, Eglene et al. (2007) hanno analizzato il ruolo della leadership considerandone lo stile, l'oggetto e la comunicazione. L'articolo evidenzia che un certo stile di leadership può influire positivamente sulla performance inter-istituzionale, sostenendo che una comunicazione del leader focalizzata su valori, supporto e coalizione possono stimolare una partecipazione alla rete su base volontaria e non coercitiva, con conseguente impatto positivo sulla performance. Similmente, l'attenzione da parte del leader a valorizzare il ruolo delle persone può contribuire ad una migliore relazione interpersonale e inter-organizzativa. In termini di stile, gli autori individuano in un approccio carismatico e di facilitatore delle relazioni, il miglior contributo all'incremento della fiducia tra le parti e all'instaurarsi di processi collaborativi virtuosi.

Un leader dovrebbe incoraggiare, ispirare e motivare i propri collaboratori e dipendenti per innovare e generare un cambiamento che incentivi la crescita dell'organizzazione e funga da premessa per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Con riferimento alle abilità di un leader, Campbell (2018) ha condotto nel 2014 un questionario con i dipendenti pubblici coreani appartenenti a sedici ministeri. Le evidenze emerse dalle risposte ottenute mostrano come una *transformational*, o *integrative* leadership orientata a motivare e incoraggiare abbia un impatto positivo sulla percezione del fabbisogno collaborativo dei singoli individui, se affiancata ad un generale orientamento all'efficacia nell'organizzazione (Cepiku & Mastrodascio, 2020; 2021). Anche Ysa et al. (2014), hanno studiato il ruolo della *transformational* leadership nel contesto di una policy finalizzata al rinnovamento del tessuto urbano, condividendo con Campbell (2018) la tesi che questa abbia un effetto positivo sulla performance e agisca sul consolidamento della fiducia reciproca come una "spinta gentile".

### *Formalizzazione*

Considerando quanto emerso dall'analisi degli articoli contenuti nel campione selezionato, emerge con chiarezza che un ulteriore fattore abilitante debba essere riconosciuto nella presenza di regole formalizzate riferite alle pratiche collaborative (Cristofoli et al., 2015; Whelan, 2015; Cristofoli & Markovic, 2016; Macciò & Cristofoli, 2017; Markovic, 2017; Mu et al., 2019; Elston & Bel, 2023; Elston et al., 2023b; Fadda & Rotondo, 2022; Siciliano & Whetsell, 2023).

La formalizzazione e standardizzazione di norme e procedure può essere interpretata come base per la suddivisione orizzontale dei ruoli e delle responsabilità nel processo decisionale di una rete composta da molti attori (Markovic, 2017). Da questo punto di vista, la formalizzazione, intesa come

un aspetto legato all'architettura istituzionale del network (Cristofoli & Markovic, 2016; Macciò & Cristofoli, 2017; Liu & Tan, 2023), agisce come un antecedente di altri fattori che sono stati individuati, come ad esempio la fiducia, la condivisione del potere e la leadership. Acquisendo dati da una rilevazione condotta in Svizzera su una rete finalizzata al rilascio di servizi di assistenza sanitaria casalinga (Spitex network), Macciò e Cristofoli (2017) hanno dimostrato che una collaborazione formalizzata da regole e procedure standardizzate dedicate, può favorire la longevità della rete, suggerendo implicitamente che la presenza di elementi tipici di un approccio gerarchico possa essere funzionale alla collaborazione. In uno studio precedente, Cristofoli e Markovic (2016) hanno sottolineato ulteriormente il ruolo cruciale che la formalizzazione ha nel raggiungimento degli obiettivi della rete, anche in presenza di un network in cui non emerge un'organizzazione leader e le strategie manageriali funzionali alla collaborazione sono pressoché assenti.

Un interessante e recente filone riconducibile al ruolo della formalizzazione concerne il dialogo sulla performance, ovvero la formalizzazione di momenti predefiniti in cui gli attori istituzionali coinvolti nel raggiungimento di un obiettivo condiviso e trasversale (Rajala & Laihonon, 2022) discutono della performance attesa, pianificano la performance intermedia e monitorano l'andamento degli indicatori di risultato intermedio, efficacia, efficienza, quali proxy dell'impatto atteso. Tale approccio stimola l'aggiornamento della performance attesa rispetto al mutare del fabbisogno a cui risponde (Mayne et al., 2020; Siciliano et al., 2021), l'orientamento all'obiettivo, il senso di partecipazione attraverso l'attivazione selettiva dei partner, nonché una chiara distinzione delle responsabilità nel raggiungimento degli obiettivi (Douglas & Ansell, 2021; Douglas & Schifflers, 2021).

## 2.5. Discussione

La premessa alla review sistematica presentata in questo capitolo è che riconoscere un corpo di letteratura riferito univocamente alla collaborazione e performance inter-istituzionale, così come definita nelle precedenti sezioni, sia arduo e dispersivo. In ragione di ciò, con questo lavoro si è riconosciuta la necessità di intervenire sulla letteratura esistente unendo due fonti differenti ma fortemente comunicanti – governance collaborativa e performance dei network pubblici – al fine di isolare un set di contributi utili alla comprensione di aspetti centrali per la fattispecie collaborativa in cui due o più organizzazioni pubbliche sono coinvolte nel raggiungimento di obiettivi condivisi.

Per rispondere a questa esigenza e alla domanda di ricerca, sono stati analizzati articoli appartenenti al cluster della collaborative governance e della performance dei network pubblici. Applicando dei criteri di selezione all'in-

gente numero di articoli risultanti dalla ricerca delle parole chiave nei database, sono stati selezionati solo quegli articoli che presentano al loro interno spunti utili per il contesto inter-istituzionale. Da questi, sono stati estrapolati cinque fattori abilitanti principali e ricorrenti che in diversi modi hanno una relazione con la capacità delle organizzazioni pubbliche appartenenti ad una rete di collaborare per ottenere obiettivi strategici trasversali. Questi fattori abilitanti sono: fiducia, condivisione del potere, strategie manageriali, stile di leadership e formalizzazione di regole e procedure.

Inoltre, è stato riconosciuto all'interno del set di articoli selezionato un sottogruppo afferente al concetto di collaborazione inter-agenzia che è risultato particolarmente utile per gli obiettivi di indagine del presente lavoro (Krueathep et al., 2010; Mullin & Daley, 2010; Lacey et al., 2012; Kelman et al., 2013; Whelan, 2011, 2015; Cohen, 2018; Choi & Moynihan, 2019; Mu et al., 2019). Questi contributi analizzano in profondità la collaborazione tra agenzie governative autonome e allo stesso livello di governo (talvolta anche tra singoli dipartimenti appartenenti a più agenzie) e indagano su come uno più fattori incidono sulla capacità di raggiungere obiettivi di policy condivisi. L'apporto degli articoli su collaborazione e performance inter-agenzia è determinante in quanto le reti prese in esame sono caratterizzate dalla presenza di attori esclusivamente pubblici in cui le relazioni possono avere natura formale o informale, così come accade nelle reti inter-istituzionali in senso ampio. Questi articoli, inoltre, rafforzano l'idea che uno dei principali vantaggi della collaborazione inter-istituzionale risieda nell'evitare duplicazioni di interventi e risorse tipici di quanto accade quando due attori istituzionali intervengono in totale autonomia su obiettivi di policy che, al contrario, richiederebbero uno sforzo congiunto e coordinato (Huxham & Vangen, 2005).

Partecipando a questa riflessione, Dudau e McAllister (2010) sostengono che, così come per la collaborazione o i partenariati tra aziende private, quando due o più amministrazioni pubbliche raggiungono un'elevata sinergia di processi, strategie e cultura, la loro collaborazione produce risultati migliori rispetto all'azione individuale. Ciò accade in quanto, come anticipato in apertura di capitolo, i problemi complessi (*wicked*) legati alle policy spesso toccano la competenza e la responsabilità di più attori istituzionali a livello centrale e locale. Dudau e McAllister (2010), ad esempio, hanno osservato le dinamiche relazionali tra agenzie britanniche coinvolte nelle politiche di tutela dei minori, evidenziando che una delle principali sfide per la collaborazione inter-istituzionale è da ricercarsi nella gestione della diversità culturale tra organizzazioni e nella scelta delle strategie manageriali appropriate per mitigare il rischio di una scarsa integrazione. Questo punto non è particolarmente sviluppato all'interno degli articoli selezionati. Per questo motivo, vale la pena segnalarlo come un ulteriore potenziale fattore abilitante da considerare quando le reti sono costituite da organizza-

zioni molto diverse in termini di dimensione, livello di governo, procedure e capacità di networking.

Nella sezione precedente sono stati illustrati i cinque fattori abilitanti ricorrenti nella letteratura selezionata con l'intento di evidenziare il legame con l'efficacia della collaborazione e dei risultati ottenuti da una rete di organizzazioni pubbliche. Volendo sintetizzare quanto emerso, è possibile rilevare che un alto grado di fiducia, intesa come "spinta gentile" per la reciproca comprensione di interessi comuni tra gli attori coinvolti, debba essere considerato un elemento chiave per l'efficacia della collaborazione (Ran & Qi, 2019). Tuttavia, molti autori hanno sottolineato che costruire la fiducia è un processo lungo e oneroso, che richiede l'attitudine da parte di tutte le organizzazioni a condividere risorse tangibili come quelle finanziarie, umane e tecnologiche, così come intangibili come conoscenze e competenze (Heneman et al., 1995; Mu et al., 2019).

A causa dei "costi" associati al processo di costruzione della fiducia, spesso le organizzazioni decidono di dotarsi di un sistema di controlli gerarchici che garantisca lo stesso risultato che si sarebbe ottenuto condividendo risorse. Quest'opzione, a maggior ragione nel settore pubblico dove l'elemento gerarchico è sempre presente, è valida e percorribile soprattutto in contesti collaborativi caratterizzati da bassa complessità. Tuttavia, all'aumentare della complessità istituzionale e dei problemi che devono essere risolti, le organizzazioni dovrebbero concentrarsi maggiormente sul costruire un pattern di fiducia reciproca, come alternativa o ad integrazione del sistema di controlli (Dudau et al., 2020). L'ambivalenza e l'equilibrio tra fiducia e controlli è un aspetto che meriterebbe ulteriori analisi, specialmente in quei contesti collaborativi in cui l'elemento gerarchico è ancora predominante; ad esempio, in un ambiente inter-istituzionale in cui un ministero collabora con agenzie controllate o con società in-house, o quando un'autorità governativa è titolare di policy che vengono implementate, come spesso accade, dagli enti locali.

Guardando alla condivisione del potere, gli articoli selezionati concordano nel sostenere che più il potere è distribuito più la collaborazione può essere efficace. Tale dinamica trova riscontro anche in un numero ben più ampio di articoli su management pubblico che, dall'avvento del New Public Management in poi, hanno iniziato a correlare positivamente la performance inter-organizzativa con la distribuzione del potere (Huxham et al., 2000). Infatti, condividere l'autorità incentiva lo scambio di conoscenza e risorse, così come di responsabilità e rischi (Linder, 1999). Inoltre, molti articoli (tra molti si evidenzia Kroeger, 2012) concordano sul fatto che il potere possa agire come spinta nel processo di costruzione della fiducia tra istituzioni; al contrario, se la distribuzione del potere è asimmetrica può portare a conflitti che minacciano l'efficacia della collaborazione (Ran & Qi, 2018, 2019). In

quest'ultimo caso, ricerche future potranno considerare quali siano gli effetti delle relazioni formali legittimate dalla gerarchia sulle dinamiche collaborative e la performance di una rete inter-istituzionale, chiarendo se e come la gerarchia ostacola o contribuisce alla distribuzione del potere tra le organizzazioni.

Rispetto al ruolo delle strategie manageriali in ambienti collaborativi, l'analisi ha richiamato quanto precedentemente evidenziato dalla letteratura sull'efficacia delle reti pubbliche (Provan et al., 2009; Klijn et al., 2010). Il legame positivo tra la presenza di specifiche strategie manageriali e la performance è valido anche per i contesti di collaborazione inter-istituzionale (Kickert et al., 1997; Agranoff & McGuire, 2001; Meier & O'Toole, 2001). Questo punto richiama comunque la necessità di indagare approfonditamente il ruolo delle competenze dei manager e la loro abilità nel gestire persone e risorse provenienti da altre organizzazioni o unità. Quanto rilevato con riferimento alla leadership può fornire un primo contributo alla domanda.

Gli articoli provenienti da entrambi i corpi di letteratura che hanno popolato il database della review hanno affrontato anche il ruolo della leadership. Tradizionalmente, la leadership è stata studiata nella prospettiva individuale delle singole persone appartenenti ad un'organizzazione. Mutando il punto di vista, la leadership potrebbe essere analizzata anche dal punto di vista delle organizzazioni coinvolte in una relazione collaborativa, analizzando la capacità delle stesse di essere leader rispetto alle altre. Su questo punto, Duda (2009) sottolinea che la leadership può essere vista come una soluzione per ottenere risultati associati a specifiche policy, creando un commitment stabile delle organizzazioni (e dei loro manager) verso obiettivi condivisi. Di recente, altri studi hanno sottolineato come diversi stili di leadership possono influenzare la performance di una rete pubblica (Cepiku & Mastrodascio, 2019; Cepiku et al., 2012). In coerenza con questi, i nostri risultati suggeriscono che alcuni stili di leadership siano più funzionali in un contesto collaborativo, ed in particolare quello definito come *transformational*. Nel loro lavoro sulla *transformational* leadership, Curry & Lockett (2007) identificano due caratteristiche chiave che un leader deve possedere: da un lato, deve essere in grado di orientare l'organizzazione o il team verso direzioni future; dall'altro, deve essere in grado di spronare le persone verso quelle direzioni (Head & Alford, 2015). Tuttavia, Head e Alford (2015) sostengono che la *transformational* leadership non è l'ideale per affrontare sfide complesse. Riprendendo il lavoro di Heifetz (1994), i due autori ipotizzano che per un leader pubblico, non è sempre facile immaginare lo sviluppo della propria organizzazione in anticipo. In alternativa, lo studio propone due ulteriori approcci, ritenuti più adatti per contesti complessi e incerti: *adaptive* e *collaborative*. Nel primo caso, i leader dovrebbero andare oltre il concetto di direzione verticale delle relazioni, inducendo i propri dipendenti e gli sta-

keholder esterni ad “*undertaking the collective work of grappling with the problem*”. Nel secondo, invece, si presuppone che un leader debba ridurre i profili gerarchici tipici del controllo, condividendo il potere decisionale e facilitando le interazioni e il coinvolgimento di tutti gli attori coinvolti nella risoluzione delle problematiche. Crosby e Bryson (2005) hanno definito questo stile come utile per “*leading in a shared-power world*”.

Infine, si è visto che anche la formalizzazione delle regole e delle procedure può essere considerato un fattore abilitante della collaborazione e della performance inter-istituzionale, anche in presenza di reti di organizzazioni molto diverse o appartenenti a livelli di governo differenti (Turrini et al., 2010). Anche in questo caso si richiama comunque la necessità di consolidare in futuro le riflessioni sul ruolo della formalizzazione.

## 2.6. Conclusioni

La review sistematica della letteratura presentata in questo capitolo ha voluto contribuire all’approfondimento di temi meno analizzati in letteratura e, al contempo, si è posta l’obiettivo di proporre un’agenda di possibili direzioni di ricerca future.

In coerenza con il background teorico proposto, si riconosce il bisogno di analizzare con maggiore dettaglio le dinamiche della collaborazione inter-istituzionale, anche per differenza o similitudine con altri contesti collaborativi più indagati (ad esempio i partenariati pubblico-privato). La collaborazione inter-istituzionale è spesso caratterizzata dalla presenza di legami formali derivanti da interventi normativi o da legami informali spesso dormienti o poco valorizzati. In entrambi i casi, la percezione di interdipendenza tra le organizzazioni risulta essere spesso scarsa. In ragione di questo, si è ritenuto opportuno contestualizzare la collaborazione inter-istituzionale enfatizzando la natura e le caratteristiche essenziali delle organizzazioni prese in considerazione, la presenza di relazioni fondate sulla gerarchia e, infine, i fattori abilitanti che possono contribuire all’efficacia della collaborazione, e a far sì che questa concorra a raggiungere obiettivi rilevanti.

Più volte è emerso come uno degli obiettivi della comunità scientifica negli anni sia stato quello di identificare i fattori che abilitano o ostacolano la performance di una rete. In particolare, nella letteratura sui network pubblici molti articoli (i.e., Turrini et al., 2010) hanno presentato review sui fattori che abilitano la collaborazione assumendo di volta in volta punti di vista differenti (di singole organizzazioni, di rete e dei beneficiari finali) e distinguendo tra fattori esogeni ed endogeni (Kenis & Provan, 2009). Questi lavori rappresentano uno straordinario punto di partenza per le future analisi che potranno concentrarsi maggiormente sulle relazioni tra i singoli fattori abi-

littanti selezionati e la performance inter-istituzionale. Per semplicità, nella review si è ipotizzato che la collaborazione inter-istituzionale sia un fenomeno caratterizzato da fattori ambientali costanti. In realtà ciò non corrisponde alla realtà, e sarà quindi fondamentale tipizzare ulteriormente questo tipo di collaborazione in contesti geografici o economici distinti grazie a contributi di ricerca qualitativa.

Quanto emerso dalla review evidenzia che solo pochi dei fattori abilitanti individuati da precedenti lavori su collaborazione e network in generale, sono stati richiamati anche nella letteratura su collaborazione inter-istituzionale. Ricerche future dovranno ampliare la conoscenza sui legami interni ai fattori stessi e su come questi agiscono in circostanze in cui l'elemento gerarchico è ancora presente. In aggiunta, pochi articoli hanno ad oggi esaminato gli effetti sulla performance di altri fattori che potrebbero essere altrettanto rilevanti per i contesti inter-istituzionali. Ad esempio, si ritiene che la percezione di rilevanza del problema a cui la collaborazione si riferisce e il commitment verso l'obiettivo condiviso siano fattori ampiamente considerati negli articoli che indagano le relazioni tra pubbliche amministrazioni e attori non statali, ma devono essere testati nel contesto inter-istituzionale. Così come il ruolo delle diversità organizzative, e il contributo che elementi tipici delle relazioni tra pubbliche amministrazioni possono fornire, ad esempio il ruolo dei controlli.

Recentemente, prevalentemente nel sotto-gruppo di articoli su collaborazione inter-agenzia, si osserva un aumento dell'interesse per le dinamiche collaborative e il legame tra i fattori abilitanti citati e la performance inter-istituzionale (Krueathep et al., 2010; Mullin & Daley, 2010; Lacey et al., 2012; Kelman et al., 2013; Whelan, 2011, 2015; Cohen, 2018; Choi & Moynihan, 2019; Mu et al., 2019).

Altro aspetto da considerare è che, al momento, non sono presenti studi che individuano framework teorici e/o strumenti pratici per misurare output e outcome risultanti dalla collaborazione inter-istituzionale. Quest'ultimo aspetto, in particolare, interessa gli addetti ai lavori, ovvero i manager pubblici e i dipendenti delle pubbliche amministrazioni coinvolti in attività congiunte con altre organizzazioni, e sarebbe utile a comprendere se le strategie manageriali e gli strumenti esistenti nei contesti gerarchici siano ancora validi. Un'eccezione degna di menzione è l'articolo di Choi e Moynihan (2019), che rappresenta l'unico contributo in cui si forniscono indicazioni utili per la definizione di obiettivi condivisi e per la gestione del trade-off tra obiettivi organizzativi e inter-organizzativi. Partendo dall'approccio di Choi e Moynihan, ricerche future potranno approfondire questo punto, tenendo a mente che tra questi fattori abilitanti e la performance inter-istituzionale esiste un legame positivo. In quest'ottica, studi quantitativi e casi studio qualitativi possono dare un contributo determinante.

Sebbene il contributo della ricerca sia fondamentale per migliorare la conoscenza sul tema, è importante che i manager pubblici coinvolti nella pianificazione strategica e nella definizione delle politiche pubbliche comprendano quali enti pubblici devono essere coinvolti e come alimentare il processo di costruzione della fiducia, la condivisione del potere, facilitare un certo approccio alla leadership e, infine, come gestire aspetti operativi relativi alla collaborazione tra persone appartenenti ad organizzazioni diverse.

In ultima istanza, ricerche future dovrebbero indagare se la collaborazione inter-istituzionale richiama approcci variabili se analizzata a livelli di governo differenti (centrale, locale o cross) e se i fattori abilitanti agiscono diversamente con organizzazioni di natura differente (ministeri, agenzie, enti locali ecc.).

Nel condurre la review della letteratura si sono riconosciuti dei limiti metodologici che devono essere considerati. Innanzitutto, si è scelto di analizzare solo ed esclusivamente articoli accademici pubblicati su riviste di alto ranking internazionale. Molti articoli pubblicati su riviste escluse dai criteri applicati potrebbero contribuire in maniera altrettanto rilevante. Di conseguenza, ricerche future potrebbero integrare ulteriormente questa review considerando altri articoli o letteratura grigia.



### 3.

## LE COMPONENTI DEL PNRR COME *BOUNDARY OBJECT* DELLA PERFORMANCE INTER-ISTITUZIONALE

### 3.1. Introduzione

Il 30 aprile del 2021 il governo italiano ha presentato alla Commissione europea il proprio Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in avanti anche PNRR o Piano). Il Piano rappresenta lo strumento chiave per il rilancio del Paese dopo la crisi pandemica attraverso la doppia transizione, ecologica e digitale, e un cambiamento strutturale dell'economia che contrasti le disuguaglianze di genere, territoriali e generazionali (Monti, 2021). Le misure, originariamente previste dal PNRR sono sostenute da risorse finanziarie pari complessivamente al 14% del PIL nazionale (191,5 miliardi). Dopo la sua adozione, il PNRR è entrato nel vivo della fase implementativa e dovrà essere completato e rendicontato entro la fine del 2026 (Guidi & Moschella, 2021).

L'adozione del PNRR ha sicuramente lanciato al nostro Paese nuove sfide che hanno investito in particolar modo la pubblica amministrazione. Il raggiungimento degli outcome a cui sono collegate le erogazioni finanziarie del Piano dipende in primis dalla capacità di coordinamento degli interventi attorno ai quali le pubbliche amministrazioni sono chiamate a ricoprire un ruolo di regia degli interventi, in cui è fondamentale coordinare l'azione di una molteplicità di attori autonomi, ma anche a contribuire con il proprio operato al raggiungimento di obiettivi trasversali che superano i tradizionali confini delle singole organizzazioni. Diventa allora fondamentale l'adozione di sistemi avanzati di performance governance in grado di incidere su dimensioni quali l'impatto delle politiche e dei servizi pubblici (outcome-based performance).

Il presente capitolo si pone l'obiettivo di migliorare la comprensione delle filiere inter-istituzionali e le sottostanti catene del valore da cui dipende la realizzazione degli obiettivi del PNRR. A tal fine, si è scelto di affiancare agli antecedenti teorici introdotti nei precedenti capitoli, il concetto di *boundary object*. Quest'ultimo fornisce un punto di vista originale da cui

osservare il quadro di performance del PNRR, svelando le potenziali filiere orizzontali di natura informale che si generano in maniera più o meno implicita. Un boundary object è un'entità (materiale o immateriale) posta al confine tra più soggetti che può attrarli e spingerli a collaborare. Lo svelamento di filiere istituzionali nel PNRR richiama l'urgenza di coordinare le azioni dei diversi attori pubblici e privati verso gli obiettivi contenuti nel Piano.

Attraverso l'analisi delle fonti ufficiali disponibili, le filiere inter-istituzionali del PNRR sono individuate all'interno delle sue 16 componenti, distinguendo tra quelle in cui la collaborazione tra gli enti titolari delle risorse è imprescindibile e quelle in cui il fabbisogno collaborativo è meno rilevante. Una volta individuate le componenti più idonee a far emergere il fabbisogno collaborativo si richiamano e discutono gli elementi minimi necessari per la misurazione delle performance inter-istituzionali.

Naturalmente non tutte le componenti presentano la medesima configurazione e solo per alcune la teoria dei boundary object offre una chiave di lettura con forti implicazioni operative per le amministrazioni titolari degli interventi. Dopo aver descritto le caratteristiche delle componenti, il capitolo offre una riflessione sul fabbisogno informativo necessario per una collaborazione efficace e l'effettiva misurabilità della performance inter-istituzionale, proponendo un modello teorico preliminare per riconoscere e gestire efficacemente la collaborazione inter-istituzionale.

Per quanto attiene la governance del Piano, sulla cui configurazione originaria è intervenuta la riforma del decreto-legge del 24 febbraio 2023, n. 13, grande attenzione è stata rivolta sin dall'inizio al presidio verticale del PNRR e alle relazioni tra governo, Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), e Commissione europea. Minore attenzione, invece, è stata data alla governance dell'implementazione e agli aspetti legati al coordinamento orizzontale tra gli enti titolari dei progetti (o misure) contenuti nel Piano. Tuttavia, alcuni degli elementi di assoluta novità del PNRR quali la natura trasversale delle missioni e degli obiettivi generali associati alle componenti, avrebbero dovuto far emergere sin da subito l'esigenza di fornire indicazioni e supportare le pubbliche amministrazioni nella gestione delle risorse per evitare una gestione a silos degli interventi priva di un approccio integrato tra le istituzioni coinvolte a più livelli e con diverse responsabilità. L'ipotesi su cui si fonda l'analisi riportata in questo capitolo è che gli obiettivi generali associati alle 16 componenti del PNRR possano rappresentare l'elemento di aggregazione attorno al quale riconoscere e attivare la collaborazione inter-istituzionale orientata alla generazione di valore pubblico (Deidda Gagliardo et al., 2020). L'obiettivo, pertanto, è quello di verificare e rendere esplicita la funzione aggregante delle componenti, riconoscendole come *locus* della performance inter-istituzionale.

In particolare, in questo secondo capitolo si intende rispondere a due domande di ricerca:

- RQ1 Quali catene del valore e quali filiere inter-istituzionali si generano a valle dell'adozione del PNRR?
- RQ2 Secondo quali modalità è possibile misurare la performance inter-istituzionale per monitorare il raggiungimento degli obiettivi trasversali?

In questo capitolo, quindi, da un lato si intende contribuire al dibattito attuale sulla gestione del PNRR – accentuatosi sempre più negli ultimi anni – introducendo la teoria dei boundary object per comprendere se le componenti del Piano, o più in generale un sistema di performance condiviso da più enti, possano effettivamente rappresentare l'elemento che attivi e favorisca la collaborazione tra gli enti; dall'altro, si pone in continuità con la review sistematica della letteratura presentata nel precedente capitolo, proponendo un quadro teorico preliminare che sistematizza i costrutti teorici relativi alla collaborazione inter-istituzionale fornendo l'incipit per il caso studio presentato nell'ultimo capitolo.

Il capitolo è articolato come segue: Nel paragrafo 3.2 sono illustrati gli antecedenti teorici della ricerca; il metodo è descritto nel paragrafo 3.3; nel paragrafo 3.4 vengono descritti i risultati dell'analisi documentale condotta; Nel paragrafo 3.5 i risultati vengono discussi; infine, nel paragrafo 3.6 sono riportate le conclusioni.

## **3.2. Antecedenti teorici**

### *Struttura e governance del PNRR*

Il 30 aprile 2021 il PNRR dell'Italia è stato trasmesso dal Governo alla Commissione europea (e, subito dopo, al Parlamento italiano). Il 22 giugno 2021 la Commissione europea ha pubblicato la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, fornendo una valutazione globalmente positiva del PNRR italiano. La proposta è accompagnata da una dettagliata analisi del Piano (documento di lavoro della Commissione). Il 13 luglio 2021 il PNRR dell'Italia è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta della Commissione europea. La Decisione contiene un allegato con cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle risorse su base semestrale (*operational arrangement*).

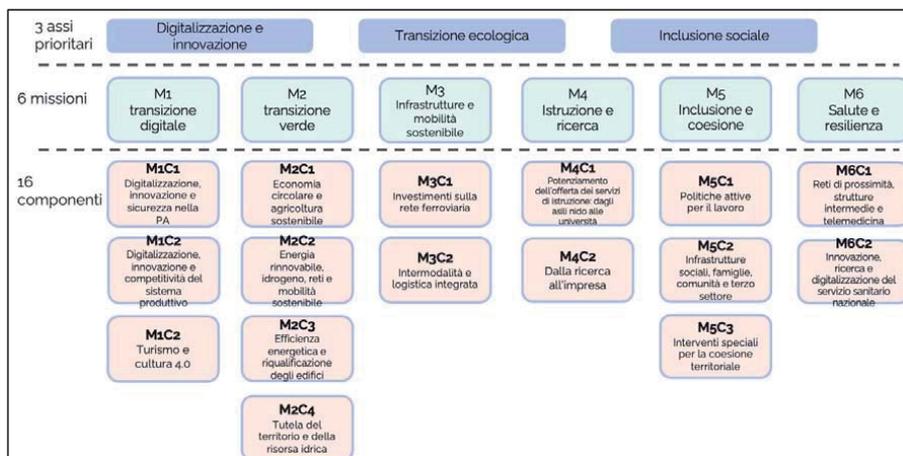
Le risorse a valere sul PNRR sono pari complessivamente a 191,5 miliardi di euro. A queste devono essere aggiunte le risorse previste sul Fondo Nazionale Complementare (30,6) e quelle assegnate all'Italia dal fondo React-EU (13). Con queste risorse, a cui si sono aggiunte quelle relative al programma RePowerEU per contrastare la crisi energetica successiva alla nascita del conflitto russo-ucraino, l'Italia intende fornire una risposta concreta alle osservazioni della Commissione europea raccolte nella in-depth review (problematiche macroeconomiche) e nelle Raccomandazioni specifiche per il Paese (2019-2020). In sintesi, il PNRR intende fornire soluzioni alle seguenti debolezze strutturali del Paese:

- debole produttività;
- perduranti divari territoriali;
- scarsa partecipazione femminile al mercato del lavoro;
- ritardi nell'adeguamento delle competenze tecniche nell'istruzione e nella ricerca;
- riparare i danni economici e sociali generati dalla crisi pandemica;
- raggiungere una maggiore sostenibilità ambientale.

Il PNRR si sviluppa attorno a tre assi principali, che ispirano la strategia complessiva di ciascuna riforma e investimento in esso contenuti: digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica; inclusione sociale. Il Piano è suddiviso in sedici componenti raggruppate in sei missioni, definite dal governo italiano in linea con i sei pilastri individuati nel Regolamento europeo che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (Reg. UE 2021/241).

Assieme alle missioni, quindi, uno degli elementi chiave nella configurazione strategica del PNRR è la “componente”, definita dalla Commissione europea come “l'ambito in cui aggregare progetti d'investimento e riforma dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza” (Reg. UE 2021/241). Ciascuna componente è suddivisa in riforme e priorità di investimento, formando un pacchetto coerente di misure complementari collegate ad un determinato settore di intervento e descrivendone con diversi gradi di dettaglio le interconnessioni con altri interventi del Piano. Ogni componente viene descritta nell'ambito del PNRR attraverso una serie di obiettivi generali a cui tutte le misure/interventi sottostanti fanno riferimento. Ogni componente, quindi, racchiude in sé un numero variabile di interventi/misure: 197 in totale di cui 63 riforme e 134 investimenti (figura 3.1). La Commissione europea ha integrato il quadro di valutazione del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza definendo un set di indicatori comuni a tutti i Piani di Ripresa e Resilienza per misurare a livello europeo il raggiungimento degli obiettivi collegati ai sei pilastri del Dispositivo Recovery and Resilience Facility (Reg. UE 2021/2106).

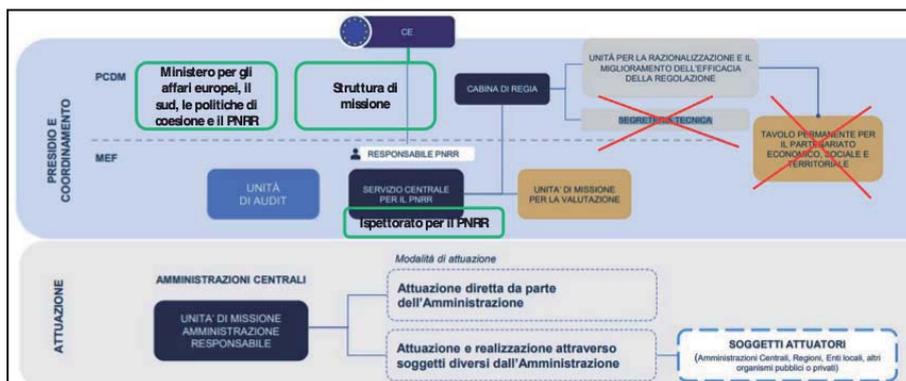
Fig. 3.1 – Quadro strategico del PNRR (non si è tenuto conto della missione 7 alimentata dal programma RePowerEU)



Il rapporto di reciproca utilità e complementarità tra le riforme e gli investimenti è stato esplicitato nella relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR del 23 dicembre 2021, in cui si chiarisce che le riforme facilitano la realizzazione degli investimenti migliorando il contesto istituzionale e, a loro volta, gli investimenti permettono l'attuazione delle riforme grazie al rafforzamento delle infrastrutture. Se ne deduce che mentre gli investimenti sono caratterizzati da una forte connotazione operativa, le riforme hanno una funzione abilitante. Ad ogni riforma e investimento sono associate due tipologie di indicatori: le milestone (o traguardi) e i target (o obiettivi). Le milestone sono descritte come fasi essenziali dell'attuazione (fisica e procedurale) e indicano una sequenza di attività connessa al raggiungimento degli obiettivi della misura; i target, invece, sono indicatori di impatto delle politiche pubbliche (outcome). Va ricordato, inoltre, che la Commissione europea ha integrato il quadro di valutazione del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza definendo un set di indicatori comuni a tutti i Piani di Ripresa e Resilienza per misurare a livello europeo il raggiungimento degli obiettivi collegati ai sei pilastri del Dispositivo *Recovery and Resilience Facility* (Reg. UE 2021/2106).

Uno dei primi interventi normativi a valle dell'adozione del Piano (DL 31 maggio 2021 n. 77) ha definito la sua governance (modificata dal decreto-legge del 24 febbraio 2023, n. 13) con una chiara assegnazione di responsabilità, distinguendo un livello di presidio e controllo complessivo del Piano e uno dedicato all'attuazione degli interventi (figura 3.2). In questo capitolo, l'attenzione si rivolge prevalentemente al livello attuativo, le cui dinamiche risulteranno fondamentali per il raggiungimento degli outcome e su cui, al momento, mancano indicazioni rispetto ad un eventuale coordinamento tra enti titolari di misure trasversali e interconnesse.

Fig. 3.2 – Governance del PNRR con evidenza delle integrazioni successive all’approvazione del DL 24 febbraio 2023, n. 13, il quale ha un impatto significativo sul livello di presidio e controllo, non alterando la governance relativa all’attuazione delle misure (adattamento dell’autore su immagine originaria governance PNRR – Italia Domani)



I ministeri e le strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM) compongono il gruppo di enti titolari delle misure e delle rispettive risorse previste nel PNRR. Il DM del 6 agosto 2021 ha identificato per ciascuna misura il suo ente titolare. Tali amministrazioni provvedono all’attuazione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi, individuando una struttura responsabile che agisce da punto di contatto con il servizio centrale presso il MEF, in una logica multilivello. Ogni ente è tenuto a “qualificare” e “indirizzare” i propri interventi in coerenza con gli obiettivi generali della componente di cui fanno parte (Cfr. Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti PNRR). Tale responsabilità si traduce in alcuni casi in un ruolo di regia in cui l’implementazione degli interventi è delegata agli enti territoriali o ad altri organismi pubblici e privati (Profeti & Baldi, 2021), configurando ulteriormente il rischio di un approccio esclusivamente verticale alla gestione degli interventi.

Si stima, infatti, che circa il 36% delle risorse del PNRR sarà gestito nei prossimi anni direttamente da comuni, città metropolitane, province e regioni, configurando ulteriormente il rischio di un approccio verticale alla gestione degli interventi che trascura la gestione orizzontale tra gli enti titolari di interventi autonomi ma sinergici.

Elemento di assoluta novità introdotto dalle disposizioni per la governance PNRR, è rappresentato dalla necessità di creare una struttura di livello dirigenziale generale interna a ciascun ministero titolare di interventi. Tale struttura, detta Unità di missione per il PNRR, rimane in carica fino al completamento del PNRR stesso, e comunque fino al 31 dicembre 2026, rappresenta il punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR per l’espletamento degli adempimenti previsti dal Regolamento (UE) 2021/241 e,

in particolare, per la presentazione alla Commissione europea delle richieste di pagamento. La stessa, poi, provvede a trasmettere al Servizio centrale per il PNRR i dati finanziari e di realizzazione fisica e procedurale degli investimenti e delle riforme, nonché l'avanzamento dei relativi milestone e target.

La recente riforma della governance del PNRR (decreto-legge del 24 febbraio 2023, n. 13), ha previsto l'istituzione di una nuova struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio, sottoposta all'indirizzo del Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR. Tale struttura assorbe le funzioni già esercitate dalla segreteria tecnica per il supporto alle attività della Cabina di regia e dal Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale. L'abolizione del Tavolo mira a rendere la partecipazione e la consultazione endogene ai processi decisionali invece che iniziative a latere. Inoltre, la nuova struttura eserciterà anche le funzioni di punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR – e quindi anche di monitoraggio e controllo dell'avanzamento del Piano – già esercitate dal servizio centrale per il PNRR presso al Ragioneria generale dello Stato (Servizio centrale per il PNRR). Restano in capo a quest'ultima tutte le attività di tipo finanziario-contabile e di rendicontazione.

Si tratta quindi di affiancare – sia a livello centrale sia a livello di singola amministrazione pubblica – agli strumenti di controllo della legittimità della spesa e degli equilibri contabili, sistemi di pianificazione, programmazione e controllo capaci di governare processi di attuazione e impatto finale in termini di valore pubblico. Nella figura di seguito, in forma grafica, le principali modifiche alla governance originaria del PNRR (decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77) introdotte dal decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13<sup>1</sup>.

Come si evince dalla figura, la riforma ha significativamente integrato i meccanismi di presidio e controllo del Piano, lasciando pressoché immutato il livello di gestione dell'attuazione su cui si focalizza l'analisi contenuta in questo volume. La revisione della governance del Piano ha solo marginalmente riguardato le unità di missione istituite presso gli enti titolari dei diversi interventi previsti nel Piano. A tali amministrazioni è stata data facoltà, nei limiti delle risorse assegnate, di procedere alla riorganizzazione delle unità già istituite, anche internalizzando tali strutture, con la possibilità di collocarle all'interno di Direzioni generali già esistenti.

<sup>1</sup>. Per approfondimenti sulla nuova governance del PNRR si veda: Corte dei Conti, Marzo 2023, Relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) - Tomo I, pp. 22-24; Ministero per gli affari europei, il sud, le politiche di coesione e il PNRR, Maggio 2023, III Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, pp. 101-103.

## *Collaborazione inter-istituzionale nel PNRR*

Dopo molti anni dall'ultima riforma della PA (n. 150 del 2009), incoraggiare la collaborazione inter-istituzionale rappresenta ancora una delle difficoltà maggiori per il settore pubblico italiano (Bulman, 2021). Come illustrato nel primo capitolo, il concetto di collaborazione inter-istituzionale fa riferimento alle interazioni formali e informali tra organizzazioni pubbliche autonome che collaborano per raggiungere obiettivi trasversali legati alle politiche pubbliche (Costumato, 2021). Il principale beneficio della collaborazione inter-istituzionale consiste nel passaggio da un approccio alle performance *output-based* ad uno *outcome-based* (Pollitt, 2003; Bouckaert et al. 2010; Borgonovi et al., 2018). La letteratura accademica relativa alla collaborative governance e alla network theory si è spesso interessata a queste tematiche, affrontando talvolta l'aspetto legato alla misurazione delle performance inter-istituzionali. Se la letteratura su collaborative governance si concentra prevalentemente sulla gestione delle relazioni tra settore pubblico e privato rispetto all'erogazione dei servizi pubblici (Ansell & Gash, 2008; Ran & Qi, 2018), quella sui network ha descritto le reti come una possibile via per raggiungere traguardi condivisi, descrivendone caratteristiche, struttura, aspetti gestionali e fattori abilitanti per la misurazione della loro efficacia (Cepiku, 2013; Klijn et al., 2010; Turrini et al., 2010). Di recente, la letteratura ha iniziato ad interessarsi anche a contesti collaborativi prettamente pubblici isolando dai cluster di letteratura citati, gli elementi che influiscono sulla qualità della collaborazione tra enti pubblici (Bonomi Savignon et al., 2021). Migliorare il livello di complementarità della programmazione nei ministeri italiani consentirebbe di aumentare la capacità degli stessi di generare impatti per la comunità (Deidda Gagliardo et al., 2020). Tuttavia, integrare obiettivi trasversali nella propria programmazione richiede nella maggior parte dei casi un riallineamento dei processi esistenti, un cambiamento di procedure, la definizione di nuove attività e, naturalmente, una maggiore interazione con gli stakeholder istituzionali, ma anche privati e del terzo settore (Molenveld et al., 2021).

Sebbene esistano già riferimenti strategici che possono svolgere questa funzione - basti pensare agli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) dell'Agenda ONU 2030<sup>2</sup> o ai domini BES (Papi et al., 2020) – il PNRR rappresenta un ideale quadro di riferimento a livello nazionale contraddistinto dalla presenza di obiettivi strategici di alto profilo, che coinvolgono enti pubblici a tutti i livelli di governo, attorno ai quali costruire le nuove dinamiche collaborative del settore pubblico italiano. Tuttavia, l'assenza di indicazioni chiare rispetto al coordinamento inter-istituzionale denota una scarsa attenzione

<sup>2</sup> Il collegamento degli OSS alle missioni del PNRR è stato analizzato per la prima volta nel "Rapporto SDGs 2021" dell'ISTAT.

al tema. Nel tentativo di colmare questa lacuna il capitolo offre una chiave interpretativa delle componenti del PNRR che le qualifica come locus della performance inter-istituzionale descrivendole attraverso la lente della teoria sui boundary object a cui è dedicato il prossimo paragrafo.

### *La teoria dei “boundary object”*

Con la locuzione boundary object si fa riferimento ad un’entità che può assumere diverse configurazioni (materiali e/o immateriali) e che è in grado di collegare comunità o gruppi di interesse attivando la collaborazione attorno ad un elemento condiviso, anche in assenza di un esplicito consenso (Wenger, 1998; Star, 2010). Scomponendo la locuzione, il termine “boundary” rimanda all’idea di confine che per definizione è condiviso da più soggetti. Il termine “object”, invece, rimanda all’idea di un elemento immediatamente riconoscibile. Ne deriva che, nella teoria sui boundary object, un elemento posto al confine è qualcosa verso cui (e con cui) differenti attori interagiscono.

Nel definire un boundary object, Star (2010) sottolinea come nei primi lavori degli anni Ottanta questo fosse utilizzato per descrivere la collaborazione tra diverse comunità in assenza totale di consenso. Negli anni successivi, tuttavia, i casi studio empirici proposti dalla letteratura sui network hanno evidenziato che un consenso tra gli attori che ruotano attorno al boundary object debba essere presente o quantomeno ricercato affinché la collaborazione sia efficace (Koppenjan, 2007). In linea con l’evoluzione di questa teoria, l’intenzionalità a collaborare è un elemento chiave nel contesto del PNRR in cui è necessario svelare gli elementi “di confine” che, una volta riconosciuti dalle organizzazioni coinvolte, possono attrarre il loro contributo spingendole a cooperare. Ne deriva che una caratteristica fondamentale di un boundary object sia la sua legittimazione tra gli attori che lo condividono. Come sottolineano Bracci et al. nel 2017, la presenza di un boundary object non è sufficiente a garantire che questo svolga la funzione aggregante attesa, in quanto, per essere tale, un boundary object deve essere riconosciuto dagli attori che lo condividono. In sintesi, quindi, un boundary object è caratterizzato da una grande flessibilità che gli consente di adattarsi ai bisogni specifici e ai vincoli di coloro che lo condividono, ma presenta anche una significativa concretezza, tale da favorire lo sviluppo di un’identità comune tra le parti (Rajala, 2020). Grazie a queste caratteristiche, un boundary object può essere utilizzato da una comunità come leva per agganciarne un’altra e per alimentare la collaborazione. In linea con le definizioni appena riportate, nel 2011 Mikes ha associato alla teoria sui boundary object il concetto di boundary work, descrivendolo come l’insieme di pratiche che gli attori attratti da un

boundary object usano per distinguere ciò che è rilevante da ciò che non lo è, differenziando tra boundary work “competitivo” e boundary work “collaborativo”. Nel primo caso, un boundary object serve a mantenere netti i confini tra gli attori, tenendoli a distanza; nella seconda fattispecie, gli attori utilizzano un boundary object come collante per favorire la collaborazione (Langley et al. 2019). Il PNRR, come interpretato in questa sede, rientra in questa seconda fattispecie.

La letteratura presenta numerosi esempi di boundary object (Arena et al., 2017; Bracci et al., 2017; Feldman et al., 2006). Di particolare interesse per questo lavoro è il contributo pubblicato da Rajala (2020), il quale sostiene che anche un obiettivo di performance (o outcome) possa svolgere le funzioni tipiche di un boundary object, attivando la collaborazione verso la creazione di valore pubblico (Carlile, 2002). A partire da questo esempio, si ritiene che alle caratteristiche note - flessibilità, concretezza, legittimazione - possa esserne aggiunta un'altra eventuale relativa al ruolo di performance attractor che un boundary object può assumere, specialmente in un contesto come quello del PNRR (French et al., 2021). Considerare un boundary object come un performance attractor implica che l'approccio tradizionale alla performance in un contesto collaborativo, contraddistinto finora dall'elemento del controllo e della vigilanza, sia modificato spingendo verso un più consapevole ruolo di ciascun attore nel contribuire al raggiungimento di obiettivi condivisi.

Come anticipato, l'ipotesi di questo lavoro è che le componenti del PNRR siano l'elemento che più si presta a riproporre le caratteristiche di un boundary object e, di conseguenza, ad attivare la collaborazione tra gli enti titolari delle misure. La scelta delle componenti quali elementi abilitanti la collaborazione inter-istituzionale non deve, tuttavia, sminuire livelli di collaborazione più alti (a livello di missioni) e più bassi (a livello di specifiche misure) che devono essere valorizzati ed integrati in una prospettiva multilivello. Sebbene non sia questo il focus del presente lavoro, è bene sottolineare come il PNRR nella sua interezza possa essere descritto come un insieme di relazioni verticali, orizzontali e miste in cui attori pubblici (a differenti livelli di governo) e privati contribuiscono al raggiungimento di obiettivi condivisi e alla risoluzione di quelli che spesso sono stati definiti come wicked problems (Head & Alford, 2015; Head, 2022).

Una simile attitudine facilita una riflessione attorno alla necessità di traslare dalla teoria sui network, il bisogno di generare e monitorare il verificarsi di impatti positivi a differenti livelli di analisi, ovvero di singole organizzazioni (pubbliche e/o private), di reti di attori coinvolti attorno ad un obiettivo condiviso, e di comunità; scegliendo di volta in volta le misure più idonee a rappresentare le performance ottenute (Provan & Milward, 1995, 2001; Cepiku, 2011).

### 3.3. Metodo

Sulla scorta degli antecedenti teorici descritti, il metodo seguito per rispondere alle domande di ricerca può essere descritto come segue. Con riferimento alla prima domanda su quali siano le filiere interistituzionali che si generano a valle dell'adozione del PNRR, si risponderà attraverso un'analisi documentale delle fonti ufficiali del PNRR. Partendo da un'analisi della governance originaria del PNRR (D.L. 31 maggio 2021 n. 77) si è scelto innanzitutto di porre l'attenzione sul livello di governance relativo all'attuazione delle misure del Piano, trascurando il livello relativo al presidio e controllo che, recentemente, è stato oggetto di revisione a seguito dell'approvazione del decreto-legge del 24 febbraio 2023, n. 13. Il D.L. approvato a febbraio 2023, tuttavia, non ha alterato il disegno della governance per la realizzazione delle misure del PNRR, mantenendo vivo il ruolo delle unità di missione istituite presso ciascun ministero titolare di interventi, e la distinzione tra l'attuazione diretta da parte dell'amministrazione e quella delegata a soggetti diversi dall'amministrazione titolare della singola misura. Tornando all'analisi del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, è stato possibile ricostruire per ciascun ministero:

- a) la quantità di misure di cui è titolare, distinguendo tra riforme e investimenti;
- b) il numero di componenti a cui ciascun ministero è legato e contribuisce con la realizzazione delle misure attribuite.

Sebbene utile a mappare il contributo di ciascun ente alla realizzazione complessiva del PNRR, tale ricostruzione non consente di individuare e apprezzare le potenziali filiere istituzionali che si generano attorno alle singole componenti. A tal fine, il passaggio successivo a quello descritto poc'anzi è stato di invertire il punto d'osservazione, partendo non più dall'elemento soggettivo (i singoli enti) ma dall'elemento oggettivo (le componenti). In questo modo è stato possibile ricostruire per ciascuna delle sedici componenti e, risalendo l'impianto strategico del PNRR, per ciascuna delle sei missioni, i seguenti elementi:

- a) il numero di misure complessive, suddivise per riforme e investimenti, associati a ciascuna componente (elemento visibile già all'interno del PNRR);
- b) quali e quanti enti sono titolari di misure in quella componente;
- c) il numero di investimenti di ciascun ente a valere sulle singole componenti.

I due passaggi appena descritti consentono di individuare sedici possibili filiere interistituzionali. Assumendo che la configurazione di ciascuna filiera possa avere elementi in comune con le altre, ma anche punti di divergenza, dopo averle individuate si è voluto offrire un'ipotesi di raggruppamento in quattro insiemi omogenei. I gruppi sono stati ottenuti analizzando gli elementi citati in precedenza rispetto a due semplici criteri:

- 1) la quantità di enti titolari di interventi collegati a ciascuna componente;
- 2) il numero di interventi attribuiti a ciascuno degli enti.

In questo modo è stato possibile individuare le componenti in cui la collaborazione tra gli enti titolari delle risorse è maggiormente auspicabile a causa di una distribuzione fortemente eterogenea delle responsabilità per gli interventi che alimentano il raggiungimento degli obiettivi generali della componente stessa, e quelle in cui il fabbisogno collaborativo interistituzionale è meno rilevante in quanto, ad esempio, un solo ente è responsabile della maggior parte degli interventi finanziati. In questo caso, l'interpretazione di una componente – o più in generale di un elemento della strategia del PNRR o di un piano strategico di ampia portata – offre la possibilità di associarvi le caratteristiche di un boundary object. Ovvero, di un'entità che può assumere diverse configurazioni e che è in grado di collegare una comunità (la filiera istituzionale) attivando la collaborazione attorno ad un elemento condiviso (la componente), anche in assenza di un esplicito consenso (il PNRR, infatti, non impone in alcun modo un coordinamento orizzontale tra i ministeri titolari di misure riferite ad una componente).

Successivamente, per rispondere alla seconda domanda di ricerca su quali siano gli antecedenti teorici attraverso cui è possibile rappresentare la performance interistituzionale per misurare il raggiungimento degli obiettivi trasversali, sono state individuate le filiere in cui il fabbisogno collaborativo emerge con maggiore forza. Attraverso un approfondimento condotto sulla documentazione relativa ad una delle componenti più rilevanti per l'intero PNRR, quindi, sono stati analizzati e discussi gli elementi minimi necessari ai fini della rappresentazione e misurazione delle performance interistituzionali. Grazie a quest'analisi, nella parte finale del presente capitolo viene elaborato un modello teorico preliminare che mette a sistema i contributi teorici sulla performance interistituzionale finora affrontata in maniera poco sistematica dalla letteratura, offrendo una riflessione su alcuni risvolti pratici per l'attuazione del Piano che sarà possibile discutere in ricerche future anche di natura empirica.

### 3.4. Risultati

Finora, si è solo parzialmente sottolineato una caratteristica implicita ma fondamentale di un boundary object, che ci consente di descrivere le componenti del PNRR come tali: la sua capacità di generare una nuova comunità che attorno ad esso costruisce la propria identità. Un boundary object, infatti, attrae a sé attori formalmente autonomi che ne riconoscono la trasversalità rispetto a sé e ad altre organizzazioni. In base al punto di osservazione che si assume, nel PNRR possono essere riconosciute molteplici comunità più o meno formalizzate. Una prima comunità è identificabile attorno all'obiettivo comune di ripresa e resilienza del Paese e coinvolge sia il sistema paese che le istituzioni dell'Unione europea. All'opposto, un gruppo molto eterogeneo di comunità potrebbe attivarsi attorno ad ognuno dei 139 interventi previsti. Infine, un terzo gruppo di comunità, focus di questo capitolo, potrebbe attivarsi per il tramite degli obiettivi generali condivisi da più organizzazioni in ciascuna componente.

Per rispondere alla prima domanda di ricerca su quali siano le filiere inter-istituzionali riconoscibili nel PNRR, si è scelto di analizzare le sedici componenti dal punto di vista della loro governance, ricostruendo grazie all'analisi della documentazione disponibile il ruolo delle pubbliche amministrazioni coinvolte nella realizzazione degli interventi. Ne emerge che la titolarità delle 197 misure è stata distribuita tra 15 ministeri e 10 dipartimenti della PCM<sup>3</sup>.

Complessivamente, ogni ente è titolare sia di riforme che di investimenti, ad eccezione del Ministero degli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale (MAECI), del Ministero della Cultura (MIC) e del Ministero dell'Interno (MINT), i quali sono titolari solo di investimenti. Coerentemente con le priorità del PNRR, che investe la maggior parte delle risorse su progetti di transizione digitale (25,1%) ed ecologica (37,5%), gli enti titolari del maggior numero di misure sono il Ministero della Transizione Ecologica (MITE) e il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile (MIMS), entrambi fortemente coinvolti negli interventi per la transizione ecologica del Paese. Il MITE e il MIMS sono anche le organizzazioni coinvolte sul maggior numero di componenti (6) se si esclude la PCM coinvolta con i suoi dipartimenti su più della metà delle componenti (tabella 3.1).

<sup>3</sup> Per ragioni di chiarezza e collegamento alla prima versione del PNRR, in questa sede si utilizza come riferimento la denominazione dei Ministeri utilizzata all'interno del PNRR.

Tab. 3.1 – Enti titolari delle misure e numero di componenti in cui sono coinvolti con almeno una misura

Ente	Misure totali	Riforme	Investimenti	Componenti interessate (numero)
MAECI	1	0	1	1
MEF	7	6	1	3
MGIUS	8	5	3	2
MI	16	6	10	2
MIC	9	0	9	1
MIMS	30	10	20	6
MINT	2	0	2	2
MIPAAF	4	0	4	2
MISE	11	1	10	3
MITD	11	3	8	2
MITE	39	13	26	6
MITUR	4	1	3	1
MLPS	9	3	6	3
MSAL	10	2	8	2
MUR	16	5	11	2
PCM	20	8	12	7
<b>Tot.</b>	<b>197</b>		<b>63</b>	<b>134</b>

Sebbene il punto di vista soggettivo favorisca l'identificazione delle organizzazioni più coinvolte nell'implementazione del PNRR, al tempo stesso non aiuta ad individuare le potenziali filiere inter-istituzionali. Occorre, pertanto, abbandonare tale prospettiva, assumendo un criterio di raggruppamento alternativo che parta dall'analisi delle misure associate alle singole componenti. In questo senso, la tabella 3.2 sintetizza il numero di misure associate a ciascuna componente e mostra quanti e quali enti concorrono al raggiungimento dei rispettivi obiettivi generali.

Dall'analisi emergono quattro insiemi rilevanti in cui raggruppare le sedici componenti. Un primo insieme è costituito dalle componenti M3C1, M6C1 e M6C2. In ognuna di esse la responsabilità della realizzazione di tutti gli interventi è attribuita ad un solo ente senza che altri siano coinvolti. Pertanto, il MIMS è responsabile unico della componente M3C1 e il Ministero della Salute (MSAL) delle componenti M6C1 ed M6C2. La ragione di questa configurazione è da ricercarsi nella corrispondenza tra l'ambito di intervento delle componenti e le competenze degli enti.

Un secondo insieme più numeroso è composto dalle componenti M1C3, M2C1, M2C2, M4C1, M4C2. A differenza del precedente insieme, in ognuna di esse due organizzazioni condividono la responsabilità della realizzazione degli interventi previsti. Ciò accade, ad esempio nell'ambito della componente M4C1 in cui il Ministero dell'Istruzione (MI) e il Ministero

Tab. 3.2 – Quadro delle componenti del PNRR suddiviso per insiemi omogenei di componenti

Missione (M)	Componente (C)	Misure (R=Riforme; I=Investimenti)	Enti titolari e numero di investimenti per ente	Insieme
M1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo	M1C1 – Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	18 (R) + 12 (I) = 30	MEF (5); MGLUS (7); MITD (10); PCM (8)	<b>Insieme 4</b> – governance condivisa tra più enti con leadership non chiara
	M1C2 – Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	2 (R) + 7 (I) = 9	MAECI (1); MEF (1); MISE (4); MITD (1); PCM (2)	<b>Insieme 4</b> – governance condivisa tra più enti con leadership non chiara
	M1C3 – Turismo e cultura 4.0	2 (R) + 12 (I) = 14	MIC (9); MITE (1); MITUR (4)	<b>Insieme 2</b> – due enti condividono la gestione prevalente della componente
M2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica	M2C1 – Agricoltura sostenibile ed economia circolare	3 (R) + 8 (I) = 11	MIPAAF (3); MITE (7); PCM (1)	<b>Insieme 2</b> – due enti condividono la gestione prevalente della componente
	M2C2 – Transizione energetica e mobilità sostenibile	5 (R) + 19 (I) = 24	MIMS (6); MISE (2); MITE (16)	<b>Insieme 2</b> – due enti condividono la gestione della componente
	M2C3 – Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	1 (R) + 4 (I) = 5	MGLUS (1); MI (1); MITE (3)	<b>Insieme 4</b> – governance condivisa tra più enti con leadership non chiara
	M2C4 – Tutela del territorio e della risorsa idrica	4 (R) + 13 (I) = 17	MIMS (3); MINT (1); MIPAAF (1); MITE (11); PCM (1)	<b>Insieme 4</b> – governance condivisa tra più enti con leadership non chiara
M3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile	M3C1 – Rete ferroviaria ad alta velocità/capacità strade sicure	4 (R) + 8 (I) = 12	MIMS (12)	<b>Insieme 1</b> – gestione in capo ad unico ente
	M3C2 – Intermodalità logistica	6 (R) + 3 (I) = 9	MEF (1); MIMS (7); MITE (1)	<b>Insieme 3</b> – leadership evidente di un singolo ente sugli altri
	M4C1 – Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	10 (R) + 13 (I) = 23	MI (15); MUR (8)	<b>Insieme 2</b> – due enti condividono la gestione prevalente della componente
M4 – Istruzione e ricerca	M4C2 – Dalla ricerca all’impresa	1 (R) + 11 (I) = 12	MISE (4); MUR (8)	<b>Insieme 2</b> – due enti condividono la gestione prevalente della componente
	M5C1 – Politiche per il lavoro	2 (R) + 5 (I) = 7	MISE (1); MLPS (4); PCM (2)	<b>Insieme 4</b> – governance condivisa tra più enti con leadership non chiara
M5 – Inclusione sociale	M5C2 – Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	2 (R) + 7 (I) = 9	MIMS (1); MINT (1); MLPS (5); PCM (2)	<b>Insieme 4</b> – governance condivisa tra più enti con leadership non chiara
	M5C3 – Interventi speciali per la coesione territoriale	1 (R) + 4 (I) = 5	MIMS (1); PCM (4)	<b>Insieme 3</b> – leadership evidente di un singolo ente sugli altri
	M6C1 – Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l’assistenza sanitaria territoriale	1 (R) + 3 (I) = 4	MSAL (4)	<b>Insieme 1</b> – gestione in capo ad unico ente
M6 – Salute	M6C2 – Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale	1 (R) + 5 (I) = 6	MSAL (6)	<b>Insieme 1</b> – gestione in capo ad unico ente

dell'Università della Ricerca (MUR) condividono riforme e investimenti fortemente integrati, dedicati alla formazione e al mondo della ricerca. O come accade nell'ambito della M2C2 in cui, facendo salvo un contributo minimo fornito dal Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), la maggior parte degli interventi è condivisa tra il MIMS e il MITE. In sintesi, ogni componente appartenente a questo insieme prevede due organizzazioni che condividono un ruolo di leadership.

Il terzo insieme si discosta leggermente dal precedente. Qui una forte leadership è comunque presente e viene assunta da un'unica organizzazione nonostante un discreto numero di altri enti siano titolari di interventi. È questo il caso delle componenti M3C2, in cui il MIMS è titolare di sette misure su nove, ed M5C3, in cui il Dipartimento per il sud e la coesione territoriale della PCM è titolare di quattro misure su cinque e, inoltre, è coinvolto esplicitamente nella quinta misura assegnata al MIMS.

Un quarto insieme è composto dalle componenti che sono caratterizzate da una governance eterogenea in cui non è possibile identificare a priori la presenza di una o più organizzazioni leader. Ciò accade per le componenti M1C1, M1C2, M2C3, M2C4, M5C1 e M5C2. La natura fortemente trasversale degli obiettivi generali di queste componenti rende essenziale il contributo di ogni organizzazione coinvolta. Sono queste le componenti in cui interpretare gli obiettivi generali come *boundary object* può favorire l'emergere di pratiche virtuose di collaborazione inter-istituzionale.

Per concludere, quindi, le principali filiere orizzontali possono essere riconosciute nel quarto insieme, sebbene alcune delle dinamiche proprie del coordinamento inter-istituzionale possano essere replicate anche nell'ambito delle componenti appartenenti al secondo insieme in cui la collaborazione orizzontale tra due amministrazioni equamente coinvolte nella realizzazione degli interventi è strumentale al raggiungimento degli obiettivi condivisi.

Dopo aver isolato nel quarto insieme le componenti in cui la necessità di collaborare orizzontalmente è più urgente, si è scelto di approfondirne una tra le più rilevanti per il PNRR, indagando se gli elementi tipici di un *boundary object* siano in essa riconoscibili. La componente scelta è la M1C1 "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA" appartenente alla prima missione del Piano.

L'impatto atteso della componente è quello di trasformare in profondità la pubblica amministrazione italiana per mezzo di una strategia centrata sulla digitalizzazione che comprenda interventi sinergici su aspetti legati all'infrastruttura digitale (migrazione al cloud, interoperabilità, principio *once only*, cybersecurity) e sull'erogazione dei servizi pubblici che devono essere adeguati agli standard europei. La componente M1C1 si prefigge da un lato il consolidamento delle competenze del capitale umano della pubblica amministrazione e, dall'altro, una drastica semplificazione burocratica. Alla

componente sono associati tre obiettivi generali che mirano a: digitalizzare la pubblica amministrazione (Digitalizzazione PA), avviare interventi di riforma per il miglioramento delle competenze dei dipendenti pubblici e la semplificazione amministrativa (Innovazione PA), e a sostenere gli interventi di riforma della giustizia anche per mezzo della digitalizzazione (Innovazione del sistema giudiziario). Ognuno dei tre obiettivi generali è collegato a riforme e investimenti con i rispettivi milestone e target. Analizzando la documentazione disponibile (DM 6 agosto 2021 e contributi delle amministrazioni alla Relazione al Parlamento di dicembre 2021) ci si accorge che la componente M1C1 comprende anche altre misure non direttamente collegate ai tre obiettivi generali, che sono trasversali sia alla componente stessa che all'intero PNRR.

Ricostruire l'architettura strategica completa della componente, collegando le misure a milestone e target, non è tuttavia possibile. Ciò accade poiché si è scelto di collegare gli indicatori del Piano (milestone e target) solo ed esclusivamente alle misure, e non agli obiettivi generali delle componenti o alle missioni.

Dall'analisi documentale, tuttavia, è stato possibile dedurre quali siano gli enti titolari degli interventi, ovvero:

- il Ministero per l'Innovazione Tecnologica e la Trasformazione Digitale (MITD) coinvolto nelle misure relative all'obiettivo 1 - Digitalizzazione PA;
- il Ministero per la Pubblica Amministrazione (PCM) coinvolto prevalentemente nelle misure relative all'obiettivo 2 – Innovazione PA;
- il Ministero della Giustizia (MGIUS) le cui misure, coerentemente con le proprie competenze, sono riferibili all'obiettivo generale 3 - Innovazione del sistema giudiziario;
- il MEF coinvolto esclusivamente in riforme non collegate direttamente ad uno dei tre obiettivi generali;
- il Segretariato Generale della PCM, rappresentato in questa componente solo ed esclusivamente per una riforma non collegata agli obiettivi generali.

Come anticipato, la flessibilità è la più nota delle caratteristiche attribuite dalla letteratura ai boundary object (Star, 2010). Pur essendo descritto come un elemento concreto (object) un boundary object deve infatti rimanere abbastanza flessibile affinché gli attori al “confine” riconoscano la presenza degli altri. Il mix di concretezza e flessibilità fa sì che gli attori coinvolti non abbandonino la propria idea iniziale dell'oggetto, costruendoci attorno una nuova identità condivisa che li spinge a collaborare anche in condizioni iniziali di scarsa motivazione a farlo (Star & Griesemer, 1989; Star, 2010; Sullivan et al., 2013; Torres et al., 2020). A causa della sua articolata configu-

razione strategica, la componente M1C1 risulta caratterizzata da un discreto grado di flessibilità. I suoi obiettivi possono essere letti come concreti e, allo stesso tempo, flessibili, in quanto sono in grado di attivare la collaborazione tra differenti attori in un contesto in cui gli outcome attesi sono esplicitati e svolgono la funzione di performance attractor. L'emergere di un'identità comune tra i cinque enti coinvolti è favorito dal ruolo degli outcome della componente ma, al tempo stesso, anche dal commitment forte verso gli obiettivi di ripresa e resilienza del Paese che alimenta l'intero PNRR.

Al fine di osservare più da vicino gli elementi utili alla collaborazione inter-istituzionale si analizza, a titolo meramente esemplificativo, la dinamica interna ad uno degli interventi più rilevanti previsti nella M1C1, ovvero la riforma della pubblica amministrazione (R1.9) di cui è titolare il Ministero per la Pubblica Amministrazione. Per sua natura, la riforma raccoglie e ispira molti degli investimenti previsti nella componente, tanto con riferimento a quelli collegati all'obiettivo generale sull'innovazione del settore pubblico, quanto a quelli più specifici sulla trasformazione digitale, anche di un settore specifico come la giustizia. La riforma della pubblica amministrazione include al suo interno interventi strumentali all'implementazione del PNRR stesso (ad es. l'entrata in vigore della legislazione sulla governance del Piano), condivide alcune delle proprie milestone con altre misure interne alla componente (ad es. con l'investimento 2.1 sul portale unico del reclutamento) e, come si evince dalla documentazione sottoscritta dal Ministero per la Pubblica Amministrazione per la Relazione al Parlamento di fine 2021, contribuisce in sinergia con il MEF all'implementazione di altri interventi. Inoltre, racchiude in sé le premesse per gli interventi di digitalizzazione del settore pubblico di cui, sempre nell'ambito della componente oggetto di approfondimento, è titolare il MITD.

Tuttavia, se si osserva il set di indicatori direttamente collegati alla R1.9 ci si accorge che questi comprendono esclusivamente milestone, ovvero fasi essenziali dell'attuazione (fisica e procedurale) come, ad esempio, l'entrata in vigore di atti giuridici, trascurando aspetti legati alla misurazione dell'efficacia e degli impatti generati dalla riforma.

Si può concludere che all'interno della componente M1C1, così come per la riforma della pubblica amministrazione anche per altri interventi, si palesa la necessità per gli enti titolari di collaborare e coordinare l'implementazione degli interventi i cui obiettivi e indicatori sono stati definiti talvolta con un grado di coinvolgimento degli stakeholder chiave non soddisfacente (Profeti & Baldi, 2021) e che, come osservato rispetto alla riforma della pubblica amministrazione, necessitano di un maggiore approfondimento perché siano effettivamente rappresentativi non solo della realizzazione delle attività previste (output), ma anche del cambiamento di lunga durata che si vuole ottenere (outcome) come accade in altre componenti in cui il fabbisogno è opposto.

### 3.5. Discussione

Uno degli obiettivi del presente lavoro è offrire un modello teorico preliminare che descriva l’approccio alla misurazione dei risultati del PNRR orientato agli outcome in cui il contributo di molteplici attori pubblici e privati deve essere programmato e coordinato (Bouckaert & Halligan, 2008; Borgonovi et al., 2018). A tal fine è opportuno mettere in relazione alcuni degli antecedenti discussi nei precedenti paragrafi riflettendo sulla pertinenza e coerenza degli strumenti di misurazione associati alle componenti del PNRR.

Fig. 3.3 – Modello teorico preliminare per rappresentare gli antecedenti teorici legati alla misurazione e gestione della collaborazione interistituzionale



La figura 3.3 definisce i tre momenti chiave per analizzare il PNRR sotto la lente di ingrandimento della collaborazione inter-istituzionale. Il lavoro presentato in questo capitolo si è concentrato prevalentemente sul primo dei tre elementi costitutivi, ovvero sull’emergenza del fabbisogno collaborativo, in quanto si ritiene che sia il passaggio indispensabile per il buon esito di quelli successivi. La teoria dei boundary object (Star & Griesemer, 1989; Star, 2010) offre una chiave interpretativa delle componenti grazie alla quale si possono identificare alcune di esse come i luoghi ideali di emergenza della collaborazione tra gli enti a cui è stata attribuita la titolarità della realizzazione degli interventi del Piano. Sebbene il processo di definizione degli interventi e degli obiettivi/indicatori ad essi collegati non sia stato caratterizzato

da un approccio pienamente collaborativo anche a causa del contesto emergenziale in cui il PNRR è stato definito (Profeti & Baldi, 2021), si è cercato di dimostrare come alcune componenti possano comunque essere considerate i luoghi attorno ai quali collaborare tra enti pubblici e con altri stakeholder.

L'elemento costitutivo successivo del modello è quello relativo alla qualità della collaborazione, che può essere considerata come uno dei fattori che influenza la performance inter-istituzionale. Per essere efficace, la collaborazione deve essere caratterizzata da un forte elemento fiduciario che favorisce la condivisione del potere decisionale anche attraverso una gestione sapiente della leadership da parte delle organizzazioni più mature (Cepiku & Mastrodascio, 2019) e dall'istituzione di regole e prassi per l'ingaggio degli altri attori, la programmazione degli interventi e il monitoraggio dei risultati. Tali elementi possono essere esplicitati solo a valle di un'attenta mappatura degli stakeholder che guardi anche al di là delle sole amministrazioni centrali coinvolte esplicitamente. Osservando il PNRR ci si rende conto che, ad oggi, questo aspetto manca del tutto.

Infine, il terzo elemento costitutivo riguarda l'effettiva misurabilità della performance inter-istituzionale associata alla collaborazione creatasi nei due precedenti. In questa fase è fondamentale che l'approccio alla misurazione sia orientato ai cambiamenti che si vuole generare nella società. La loro effettiva misurabilità richiede la presenza di due elementi chiave: obiettivi trasversali (outcome) e un set di indicatori associato a ciascun obiettivo che ne consenta il monitoraggio in itinere e la verifica degli impatti ottenuti.

Se la natura stessa del PNRR ci conforta nell'individuare tra gli obiettivi associati alle componenti e agli interventi, outcome di medio-lungo periodo, più eterogeneo appare il panorama relativo agli indicatori di risultato (target) associati agli interventi. Spesso, infatti, i target non descrivono con accuratezza tanto la dimensione dell'efficacia quanto quella dell'impatto atteso, lasciando un eccessivo margine di discrezionalità agli enti titolari degli interventi che non favorisce un agevole coinvolgimento di altri soggetti. Ad esempio, rimanendo nell'ambito della componente MIC1, l'investimento 1.2 "Abilitazione e facilitazione migrazione al cloud" di cui è titolare il MITD viene descritto da due target ben poco rappresentativi del cambiamento atteso: 1) Abilitazione al cloud per la pubblica amministrazione locale per 4083 PA locali al T3/2024; e 2) Abilitazione al cloud per la pubblica amministrazione locale per 12464 PA locali al T2/2026. Analizzando il contenuto dei due target, si può ritenere che la loro formulazione appaia più idonea a descrivere l'output dell'investimento fornendo scarse indicazioni sull'impatto atteso in termini di benefici per gli stakeholder interni ed esterni alle PA locali, e senza fornire criteri qualitativi relativi alle soluzioni implementate.

L'esempio riportato è indicativo di fattispecie analoghe in altre componenti/missioni del PNRR. Il gap evidenziato deve essere colmato program-

mando anche con il contributo degli stakeholder gli interventi in termini di obiettivi intermedi, indicatori di efficienza, efficacia e impatto così come suggerito negli anni precedenti dalle linee guida promosse dal Dipartimento Funzione Pubblica<sup>4</sup> in cui si forniscono indicazioni operative per migliorare il ciclo della performance delle pubbliche amministrazioni e la rappresentatività degli indicatori scelti per il monitoraggio.

### 3.6. Conclusioni

Il contributo offerto in questo capitolo è di natura prevalentemente teorica con alcune ricadute pratiche. Utilizzando il PNRR come unità di analisi, è stato rilevato un gap consistente rispetto alla letteratura sulla collaborazione e la performance inter-istituzionale che richiama l'urgenza di definire un modello di riferimento per trattare sistematicamente gli antecedenti teorici e tradurli in azione. Il modello proposto può avere forti implicazioni pratiche e può favorire una gestione integrata degli interventi previsti nel PNRR scongiurandone una gestione a silos<sup>5</sup>. In questo senso, il PNRR rappresenta un'occasione per attualizzare il tema della performance inter-istituzionale, offrendo elementi concreti e al tempo stesso flessibili per attivare la collaborazione tra i ministeri titolari degli interventi finanziati.

Approfondendo le caratteristiche dei boundary object, il capitolo ha individuato in alcune componenti del PNRR il locus ideale per sperimentare una prima, efficace forma di collaborazione inter-istituzionale in cui più attori pubblici condividono obiettivi trasversali, integrati e sinergici. Tuttavia, come evidenziato nella sezione precedente, permangono ancora elementi di debolezza che rischiano di minare l'emersione e la gestione della collaborazione quali: la formulazione di un set di indicatori associato agli obiettivi trasversali che sia rappresentativo tanto della realizzazione degli interventi quanto del cambiamento che si intende generare per i beneficiari finali, e un'attenta mappatura degli stakeholder degli interventi che guardi innanzitutto ad altri enti pubblici coinvolti in prima linea nel raggiungimento degli obiettivi trasversali e, non meno importante, ai soggetti esterni al settore pubblico che possono contribuire alla riuscita dei progetti.

Si ritiene che l'occasione migliore per colmare questa lacuna sia da ricercare nel lavoro dei numerosi organismi creati ad hoc per la gestione del PNRR - il Servizio centrale PNRR (MEF), la Cabina di regia (PCM), l'Unità audit (RGS), l'Unità per la regolazione (DFP), i Comitati interministeriali

<sup>4</sup> In particolare, le Linee Guida n.1 sui piani delle performance dei ministeri.

<sup>5</sup> Come suggerito negli studi di Henri Fayol, ripresi nel tempo da molti altri studiosi di management, la collaborazione è tra i "mantra" fondamentali per il successo di qualsiasi iniziativa di gruppo (Adam & Suleiman, 2018; Sharma et al., 2024).

per la transizione ecologica e digitale, le strutture di coordinamento delle amministrazioni centrali, le task force locali, il tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale - e nei contenuti che animano la definizione dei piani strategici delle organizzazioni pubbliche (quali dopo la riforma del d. lgs. 150/2009 il Piano della performance e, oggi, il Piano Integrato di Attività e Organizzazione – PIAO, introdotto con DL n. 80/2021, convertito dalla legge 6 agosto 2021, n. 113).

A questo approfondimento possono essere riconosciute alcune limitazioni che potranno essere colmate da ricerche successive: per prima cosa, la documentazione ufficiale per il PNRR sarà integrata in futuro offrendo un panorama più completo della strategia del Piano e, conseguentemente, richiedendo un significativo lavoro di aggiornamento delle informazioni qui esposte; inoltre, per essere operativo, il modello proposto richiede un'azione di adeguamento al contesto specifico di ciascuna componente che può essere realizzato solo coinvolgendo i diretti interessati all'interno delle organizzazioni titolari degli interventi attraverso interviste e/o focus group e attivando laboratori di accompagnamento alla definizione di un set di indicatori idoneo a rappresentare i cambiamenti attesi.

## 4.

# COLLABORARE PER IL PNRR: UNA RILEVAZIONE EMPIRICA SUI FATTORI ABILITANTI DELLA PERFORMANCE INTER-ISTITUZIONALE

### 4.1. Introduzione

All'interno di questo quarto capitolo i collegamenti tra gli antecedenti teorici approfonditi nei precedenti capitoli vengono presentati in forma congiunta all'interno di un unico framework teorico.

In questa sede si fornisce un quadro teorico innovativo in cui sono descritti i fattori che abilitano la collaborazione inter-istituzionale e la performance di una rete di attori pubblici nel contesto specifico del PNRR e, in questo modo, intende contribuire al dibattito nazionale e internazionale sulle dinamiche collaborative interne al settore pubblico, spesso sottovalutate e considerate meno rilevanti rispetto a quelle pubblico-private. I risultati mostrano come un Piano qual è il PNRR, può catalizzare l'azione di più enti formalmente autonomi attorno ad un obiettivo condiviso solo se rispetta alcune caratteristiche fondamentali.

Quanto presentato in questo capitolo ha ulteriori implicazioni pratiche. Grazie alla teoria dei boundary object e alle verifiche fatte in sede di interviste (per le quali si rimanda alla nota metodologica di questo capitolo), infatti, è stato possibile descrivere le condizioni necessarie affinché il PNRR possa rappresentare un elemento in grado di far emergere il fabbisogno collaborativo tra le organizzazioni interessate al raggiungimento dei suoi obiettivi. Delineandone le barriere e i fattori abilitanti, è possibile riflettere in astratto sulle caratteristiche che un qualsiasi piano, programma, o politica pubblica debba presentare per attivare una vera e propria filiera inter-istituzionale. Conseguentemente, il presente contributo vuole offrire una prospettiva utile a superare la gestione a silos degli interventi del PNRR da un lato e, dall'altro, l'autoreferenzialità dei sistemi di performance delle organizzazioni pubbliche generalmente intese. Nel precedente capitolo si è avuto modo di descrivere la governance del PNRR, svelando il ruolo che il Piano stesso può avere rispetto alla collaborazione orizzontale (o inter-istituzionale). Sebbene il PNRR venga spesso descritto solo dal punto di

vista delle risorse finanziarie ingenti messe a disposizione nel nostro paese, si è cercato di evidenziare come questo sia ancor prima un sistema di obiettivi generali/specifici e indicatori, al cui raggiungimento contribuiscono i progetti (misure) di cui sono titolari enti formalmente autonomi. La natura fortemente trasversale degli obiettivi contenuti nel Piano (a partire dalle sue sei missioni fino ad arrivare agli obiettivi generali di ciascuna delle sedici componenti) dovrebbe quindi stimolare una riflessione sul ruolo che gli enti titolari di misure (ministeri e PCM) hanno nel raggiungimento degli stessi, e sulla necessità di coordinare gli interventi pianificati ex ante o, perlomeno, in itinere secondo un approccio di performance governance (Bouckaert & Halligan, 2008).

Visto da questa prospettiva, il PNRR può rappresentare un ideale laboratorio a livello nazionale in cui vengono definiti obiettivi trasversali attorno ai quali sperimentare nuove dinamiche collaborative del settore pubblico italiano. Ad oggi, però, l'assenza di indicazioni chiare sul coordinamento inter-istituzionale rispecchia una scarsa percezione dell'importanza del tema. L'ipotesi del presente capitolo, pertanto, è che il sistema di obiettivi e indicatori contenuti nel Piano possa rappresentare l'elemento di aggregazione attorno al quale riconoscere e attivare meccanismi collaborativi virtuosi di natura inter-istituzionale, orientati alla generazione di valore pubblico (Deidda Gagliardo et al., 2020). Attraverso la raccolta di dati qualitativi primari, pertanto, il presente contributo intende rispondere alla seguente domanda di ricerca: in che modo gli elementi del framework teorico adottato, interagendo tra loro, influenzano la misurazione della performance di una rete di attori pubblici coinvolti in un sistema di obiettivi condiviso?

Il capitolo è organizzato come segue: nel paragrafo 4.2 viene presentato il modello teorico alla base del caso studio, illustrando gli antecedenti teorici dell'analisi; nei paragrafi 4.3 e 4.4 si descrivono il metodo e le caratteristiche del caso studio; nel paragrafo 4.5 i risultati sono presentati in forma narrativa; questi sono discussi nel paragrafo 4.6 evidenziando l'impatto sul modello proposto; infine, le conclusioni sono sintetizzate nell'ultimo paragrafo 4.7.

## **4.2. Modello teorico**

Per comprendere appieno l'oggetto dell'indagine condotta con il caso studio nel seguito illustrato, è opportuno descrivere il framework teorico in cui sono state definite le principali variabili d'analisi che incidono sull'efficacia della collaborazione inter-istituzionale e sulla capacità delle organizzazioni di mutare il proprio approccio alla performance. Tale mutamento è tanto più urgente ai fini dell'implementazione di un piano complesso e articolato come il PNRR, ma può contribuire, in una visione più ampia, al passaggio culturale

da un approccio alla performance orientato agli output, ad uno orientato agli outcome (Borgonovi et al., 2018).

Rifacendosi alla tassonomia definita da Bouckaert e Halligan nel 2008, si può ritenere che orientare il lavoro della propria organizzazione al raggiungimento di outcome sottenda l'evoluzione da un approccio non organico, e prevalentemente focalizzato sulla rilevazione degli input, a uno in cui il ciclo di misurazione e valutazione della performance sia completamente integrato nei processi gestionali dell'organizzazione (Costumato et al., 2021). Questo modello, definito da Bouckaert e Halligan (2008) come l'ideal-tipo "*performance governance*", prende in esame non solo la performance dei singoli e dell'organizzazione, ma anche l'ambiente in cui questa agisce e si riconosce parte di un gruppo di attori pubblici e privati interessati alla risoluzione di una problematica complessa e articolata (Head, 2022).

Di seguito, si sistematizzano i contributi riportati nei precedenti capitoli, integrando il modello teorico preliminare (figura 3.3) con ulteriori elementi per descrivere in maniera omnicomprensiva le dinamiche della collaborazione inter-istituzionale e le ricadute sulla misurazione delle performance di obiettivi trasversali e condivisi.

Se, descrivendo la genesi di un contesto collaborativo, si volesse posizionare su un'ipotetica linea del tempo il momento in cui un gruppo di organizzazioni si riconosce in un sistema di obiettivi condiviso, verrebbe spontaneo collocare quel momento in una fase pre-collaborativa. Quel sistema di obiettivi potrebbe, allora, essere interpretato come un vero catalizzatore di performance organizzative o performance attractor (French & Mollinger Sahba, 2021).

Riconoscersi come parte di una filiera istituzionale può essere il risultato del modo in cui una o più istituzioni progettano la governance di una policy o di un programma. Anche l'adozione di piani di sviluppo strategici, di natura nazionale o sovra-nazionale (Mackie, 2018), può svolgere tale funzione: a patto che al loro interno si condivida un sistema di misurazione e valutazione delle performance in cui al raggiungimento di obiettivi di spiccata rilevanza strategica contribuiscano più attori con chiare responsabilità.

Un sistema di obiettivi e indicatori che svolge questa funzione richiama il concetto teorico del boundary object (Wenger, 1998; Star, 2010; Sullivan et al., 2013). Con la locuzione boundary object si fa riferimento ad un'entità che può assumere diverse configurazioni (materiali e/o immateriali) e che è in grado di collegare comunità o gruppi di interesse attivando la collaborazione attorno ad un elemento condiviso, anche in assenza di un esplicito consenso. Ne deriva che un elemento posto al confine è qualcosa verso cui (e con cui) differenti attori interagiscono, attivando meccanismi collaborativi. Si richiama in questa sede l'articolo pubblicato da Rajala nel 2020, in cui si sostiene che anche un obiettivo strategico con relativi indicatori può svol-

gere le funzioni tipiche di un boundary object, attivando una collaborazione orientata alla creazione di valore pubblico (Carlile, 2002).

Continuando a percorrere la linea del tempo si arriverebbe poco dopo ad osservare una fase pienamente collaborativa in cui le organizzazioni, raccolte attorno ad uno o più obiettivi strategici, agiscono in funzione del raggiungimento degli stessi, coordinando in modo congiunto gli interventi. A questo punto, interpretare un piano strategico (o degli obiettivi) come boundary object, non è più sufficiente a spiegare cosa influenzi la capacità di raggiungere obiettivi trasversali e/o condivisi in una logica di rete, mentre si rende necessario individuare quali fattori condizionano l'efficacia della collaborazione.

Per essere pertinenti alla domanda di ricerca, questi fattori devono essere ricercati nella fattispecie collaborativa specifica di un contesto inter-istituzionale nel quale, come detto in precedenza, più organizzazioni pubbliche, formalmente autonome e senza vincoli gerarchici, collaborano per raggiungere obiettivi condivisi e trasversali.

Grazie alla review sistematica presentata nel secondo capitolo, che ha incrociato i contributi provenienti, rispettivamente, dalla letteratura sui network pubblici e da quella sulla governance collaborativa, è stato possibile rispondere a questa esigenza, isolando un set preliminare di fattori che incidono positivamente sulla performance di una rete inter-istituzionale. In sintesi, quanto emerso dalla review suggerisce che un alto grado di fiducia, intesa come “spinta gentile” alla reciproca comprensione di interessi comuni tra gli attori coinvolti, debba essere considerato un elemento chiave per l'efficacia della collaborazione (Ran e Qi, 2019) nonostante molti autori abbiano contestualmente sottolineato che costruire la fiducia è un processo lungo e oneroso, che richiede l'attitudine da parte di tutte le organizzazioni a condividere risorse tangibili così come intangibili (Henneman et al., 1995; Mu et al., 2019).

Gli articoli analizzati, inoltre, concordano nel sostenere che più il potere decisionale è condiviso più la collaborazione può essere efficace. Tale dinamica trova riscontro anche in un numero ben più ampio di articoli su management pubblico che, dall'avvento del New Public Management in poi, hanno correlato positivamente la performance inter-organizzativa con la distribuzione del potere (Huxham et al., 2000). Condividere l'autorità incentiva lo scambio di conoscenza e risorse, così come di responsabilità e rischi (Linder, 1999), e può contribuire al processo di costruzione della fiducia (Ran & Qi 2018, 2019).

Uno dei fattori che ricorre maggiormente riguarda l'adozione di strategie manageriali specifiche per ambienti collaborativi. L'analisi condotta ha richiamato quanto precedentemente evidenziato nella letteratura sull'efficacia delle reti pubbliche (Provan et al., 2009; Klijn et al., 2010): ovvero che il

legame positivo, tra la presenza di specifiche strategie manageriali per gestire la collaborazione e la performance, è valido sia per i contesti di rete in cui il pubblico interagisce con attori non-statali, sia per i contesti di collaborazione inter-istituzionale (Kickert et al., 1997; Agranoff & McGuire, 2001; Meier & O'Toole, 2001).

Con riferimento alla leadership, poi, molti studi hanno sottolineato come, al mutare dello stile, muti anche l'influenza sulla performance di una rete pubblica (Cepiku & Mastrodascio, 2019; Cepiku et al., 2012). La review della letteratura ha suggerito che alcuni stili di leadership siano più funzionali in un contesto collaborativo, ed in particolare quello definito come *transformational*, in cui il leader deve essere in grado di orientare l'organizzazione o il team verso obiettivi complessi e, talvolta, trasversali (Head & Alford, 2015).

La formalizzazione di regole e procedure per l'interazione, infine, può essere considerato un ulteriore fattore abilitante della collaborazione e performance inter-istituzionale, anche in presenza di reti composte da organizzazioni con caratteristiche molto diverse e appartenenti a livelli di governo differenti (Turrini et al., 2010).

A questi cinque fattori, brevemente richiamati, può esserne aggiunto un sesto trasversale e strettamente collegato alla gestione delle performance: l'abitudine a dialogare sulla performance condivisa in una conversazione che non riguardi solo l'uso che si fa delle informazioni di performance ma riguardi anche il significato che ogni organizzazione attribuisce alle informazioni stesse (Laihonen & Mäntylä, 2017). In un dialogo sulla performance, i dati prodotti servono a stimolare la discussione su questioni condivise, e a tradurre quanto emerge in successive azioni concrete (Moynihan, 2005).

Dopo aver associato il concetto di boundary object ad un sistema di obiettivi condivisi, descrivendolo come momento in cui emerge il fabbisogno collaborativo tra organizzazioni pubbliche formalmente autonome, e dopo aver isolato le variabili (o fattori) che potenzialmente influenzano l'efficacia del momento collaborativo, è stato opportuno prendere in considerazione una dimensione di analisi ulteriore rispetto a quella temporale: quella del punto d'osservazione.

Per approfondire come cambia l'approccio alla misurazione della performance in un contesto reticolare, ci si può rifare alla letteratura sui network, e ai diversi punti di vista da cui osservare il fenomeno. Come anticipato, alcuni autori hanno assunto il punto d'osservazione delle singole organizzazioni, cercando di comprendere in che modo la partecipazione ad una rete potesse aiutare l'organizzazione a raggiungere i propri obiettivi individuali (Provan et al., 2005; Kiefer & Montjoy, 2006; May & Winter, 2007; LeRoux et al., 2010; Giacomini et al., 2018). Altri hanno provato ad osservare le reti come unità di analisi a sé stanti, per comprendere come misurare i risultati finali della collaborazione (Mandell, 1994; Provan & Milward, 1995; Provan

& Sebastian, 1998; Keast et al., 2004; Van Raaij, 2006; Lindencrona et al., 2009; Provan et al., 2009; Herranz, 2010). Altri, infine, hanno analizzato la performance di una rete dalla prospettiva dei beneficiari finali dei servizi erogati dalla rete stessa (Provan & Milward, 1995; Provan & Sebastian, 1998; Raab et al., 2013; Cristofoli et al., 2015; Cristofoli & Macciò, 2016).

In questa ricerca l'attenzione è rivolta alla prospettiva inter-organizzativa, guardando alla collaborazione inter-istituzionale come ad un'entità a sé stante. Tuttavia, in fase di studio avanzata, si ritiene utile integrare parzialmente anche la prospettiva intra-organizzativa. L'analisi svolta finora ha quindi considerato una prospettiva di natura inter-organizzativa dalla quale è stata esaminata la genesi del fabbisogno collaborativo (ad es. un sistema di obiettivi e indicatori che sia un boundary object), e cosa accade quando più organizzazioni pubbliche collaborano (i fattori della performance inter-istituzionale). Appare tuttavia utile descrivere brevemente quali fattori incidono sulla predisposizione di un'organizzazione a collaborare con altre, condividendo risorse materiali e immateriali, e distinguendo, anche in questo caso, tra una fase pre-collaborativa e una pienamente collaborativa.

In una fase pre-collaborativa, è possibile fare riferimento al concetto di *organizational adaptation* che descrive quanto un'organizzazione è disposta a adattare la propria struttura e i propri processi per collaborare e raggiungere obiettivi condivisi e trasversali (Molenveld et al., 2021). Incorporare obiettivi trasversali nella propria organizzazione è un processo che implica, nella maggior parte dei casi, un riorientamento delle attività esistenti, una modifica alle procedure, la creazione di nuove attività, un aumento dell'interazione con gli altri attori della filiera. Comunemente, una delle barriere principali al raggiungimento di obiettivi trasversali risiede nel basso interesse delle singole organizzazioni ad orientare il proprio impegno verso obiettivi trasversali e condivisi (Bouckaert e Halligan 2008). Un'altra barriera, come noto, risiede nel timore che collaborare per raggiungere obiettivi trasversali di medio-lungo periodo, ritardi i benefici a livello organizzativo nell'immediato. Più in dettaglio, Molenveld et al. (2021) hanno dimostrato che la disponibilità di un'organizzazione a collaborare modificando la propria struttura e i propri processi sia influenzata da alcuni fattori strutturali delle organizzazioni, quali ad esempio: l'autonomia nella scelta delle priorità, il tipo di coinvolgimento nella definizione dell'intervento (progettazione e/o implementazione), una cultura organizzativa caratterizzata da una forte propensione all'innovazione, e l'accountability interna verso gli obiettivi trasversali.

Quando la prospettiva intra-organizzativa è considerata in una fase pienamente collaborativa, entrano in gioco ulteriori fattori che, in commistione con quelli descritti a livello inter-istituzionale (fiducia, potere, management, leadership, formalizzazione, dialogo sulla performance), contribuiscono a rendere la collaborazione efficace e a far sì che questa favorisca il raggiungi-

mento di obiettivi e outcome. Il primo di questi fattori, e forse il più rilevante, è il commitment dell'organizzazione verso l'obiettivo condiviso con altri attori (Provan & Milward, 2001). In uno studio del 2020, Scott e Boyd hanno reso operativo il concetto di *goal commitment*, individuando attraverso l'analisi di un sistema di obiettivi condivisi in Nuova Zelanda dieci caratteristiche che contribuiscono a sviluppare un senso di responsabilità comune verso i risultati attesi. Le dieci caratteristiche sono riconducibili a tre macro attività: la selezione degli attori (in cui si considera il numero di enti coinvolti, le precedenti relazioni tra questi e la governance adottata), la selezione degli obiettivi (in cui si considera la scelta del fabbisogno su cui intervenire, il commitment politico, la definizione di outcome intermedi, e l'allineamento con indicatori condivisi) e il monitoraggio degli obiettivi (in cui si considera l'allineamento dei sistemi di monitoraggio e reporting, le tecniche di apprendimento e la condivisione delle informazioni di performance).

Al commitment verso l'obiettivo condiviso può essere affiancato un secondo fattore di natura prevalentemente valoriale, ovvero la motivazione degli individui appartenenti ad un'organizzazione a collaborare con soggetti esterni (Rajala et al., 2019). In questo caso, si può distinguere tra una motivazione intrinseca e una estrinseca: la prima è spontanea ed è frutto della consapevolezza di poter raggiungere certi risultati solo grazie al contributo di più attori; la seconda fa riferimento alla presenza di stimoli esterni (quali incentivi o sanzioni) che sopperiscono all'assenza della prima tipologia (Scott & Boyd, 2020).

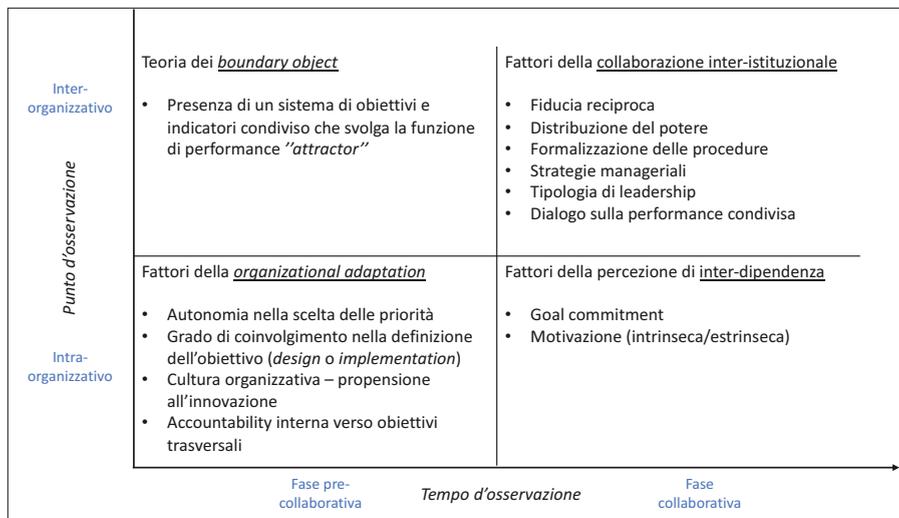
Entrambi i fattori identificati – *goal commitment* e motivazione – hanno un impatto sulla già citata percezione di inter-dipendenza dell'organizzazione, richiamata nella definizione di network fornita da O'Toole (1997).

Al fine di sistematizzare quanto descritto finora, il framework teorico viene presentato nella figura 4.1. Dall'intersezione delle due macro-variabili (punto di osservazione e tempo) emergono quattro quadranti in cui possono essere collocati i fattori descritti nei precedenti paragrafi.

Volendo sintetizzare quanto emerge dalla rappresentazione visiva del framework, in una fase pre-collaborativa sarà utile considerare, a livello inter-organizzativo, la presenza di un sistema di obiettivi e indicatori che riesca a svolgere le funzioni di un boundary object, attirando la performance delle singole organizzazioni e, a livello intra-organizzativo, la predisposizione dell'organizzazione a collaborare riconoscendo gli obiettivi trasversali come propri.

In una fase pienamente collaborativa, invece, sarà utile considerare, a livello intra-organizzativo, la percezione di inter-dipendenza a sua volta contraddistinta da motivazione e commitment verso l'obiettivo condiviso e, a livello inter-organizzativo, il grado di fiducia, la leadership, la presenza di regole e strategie manageriali dedicate alla collaborazione, la distribuzione di responsabilità, il dialogo sulla performance.

Fig. 4.1 – Modello teorico



Fonte: elaborazione propria.

### 4.3. Metodo

Per rispondere alla domanda di ricerca su quali siano le dinamiche che influenzano la capacità di una rete inter-istituzionale di misurare la propria performance condivisa, si è scelto di condurre un caso studio per validare qualitativamente gli elementi descritti a livello inter-organizzativo, sia in fase pre-collaborativa che pienamente collaborativa. Il fine ultimo del caso studio, pertanto, è di verificare attraverso la conduzione di interviste semi-strutturate con soggetti informati e coinvolti nel fenomeno oggetto di studio, in primis se ed in che modo il PNRR sia assimilabile ad un boundary object e, in secondo luogo, se i fattori che abilitano la performance inter-istituzionale a livello inter-organizzativo siano percepiti come significativi dalle organizzazioni coinvolte nell'implementazione del Piano. Il caso studio, quindi, prende in esame i due quadranti superiori del framework teorico proposto.

In coerenza con quanto previsto dalla teoria sulle interviste semi-strutturate (Alvesson & Deetz, 2000), il protocollo di intervista è servito a cristallizzare alcuni elementi chiave della metodologia seguita: gli intervistati sono stati contattati chiedendo disponibilità per un colloquio della durata di circa 45/50 minuti; gli intervistati hanno ricevuto in anticipo una scheda contenente informazioni relative al progetto di ricerca, agli obiettivi delle interviste, e alle altre organizzazioni coinvolte; agli intervistati, infine, sono state anticipate le due domande principali che, come anticipato in precedenza, mirano

ad approfondire quanto contenuto nei due quadranti relativi alla prospettiva inter-organizzativa (figura 4.1). Le due domande sono state: a) *L'adozione del PNRR ha influenzato il modo in cui la sua organizzazione si relaziona con altri enti coinvolti nell'attuazione del PNRR, ed in particolare le altre amministrazioni centrali titolari di interventi?* e b) *Guardando al gruppo di organizzazioni che insieme alla sua sono coinvolte nel raggiungimento degli obiettivi della componente MIC1 come una "filiera" inter-istituzionale, quali fattori possono influenzarne la performance, facilitando il raggiungimento degli obiettivi generali della componente?*. I dati e le informazioni raccolte, presentate nella prossima sezione, sono stati trattati in forma anonima e nessuna affermazione specifica verrà attribuita univocamente ad uno degli intervistati.

#### 4.4. Caso studio

La scelta del caso studio descrittivo è attribuibile a diverse motivazioni. In primo luogo, la domanda di ricerca a cui si intende fornire risposta indaga il "come" di un fenomeno attuale su cui l'autore non hanno un controllo diretto. Inoltre, il caso studio rappresenta un metodo di ricerca ideale per validare il framework teorico proposto che al suo interno sottende alcune *propositions* derivanti dalla letteratura. Infine, un caso studio consente di generalizzare con un approccio analitico quanto osservato nel corso della rilevazione empirica (Yin, 2018).

Per definire il perimetro del caso studio (*research design*) si è scelto di partire dall'analisi documentale del PNRR e del DM 6 agosto 2021 sulla governance del Piano (capitolo 2, tabella 2.3), e da quelle filiere inter-istituzionali in cui fosse riconoscibile il collegamento tra più attori pubblici e un sistema di priorità, obiettivi e indicatori comuni. Dall'analisi sono emersi quattro cluster omogenei: un primo cluster è costituito dalle componenti in cui la responsabilità della realizzazione di tutti gli interventi è attribuita ad un solo ente senza che altri siano coinvolti; un secondo cluster più numeroso è composto dalle componenti in cui due organizzazioni condividono la responsabilità della realizzazione degli interventi previsti; un terzo cluster raggruppa le componenti nelle quali è ipotizzabile una forte leadership da parte di un'unica organizzazione con le altre coinvolte sì, ma in misura decisamente minore; infine, un quarto cluster è composto dalle componenti caratterizzate da una governance eterogenea in cui non è possibile identificare a priori la presenza di una o più organizzazioni leader.

Per il caso studio qui presentato ci si è voluti concentrare su una delle componenti appartenenti all'ultimo cluster, ovvero la MIC1 "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA". La scelta è ricaduta su questa

componente per due motivi principali. Il primo è che in questa componente, così come nelle altre appartenenti a questo insieme, la natura degli obiettivi generali è fortemente trasversale al ruolo dei vari enti coinvolti, senza che sia evidente una leadership definita; Per questo motivo si ritiene che una simile configurazione sia ideale per indagare se e come la collaborazione inter-istituzionale può emergere attorno ad una componente intesa come boundary object. In secondo luogo, la MIC1 appare un terreno fertile per la rilevazione empirica in quanto è l'unica componente, all'interno del Piano, specificamente dedicata all'innovazione del settore pubblico.

Il caso studio, pertanto, si configura come un *embedded single case study*, in quanto il fenomeno osservato, una filiera inter-istituzionale, è indagato tramite il punto di vista di una molteplicità di attori chiave (Yin, 2018). In virtù di questo, la scelta degli attori da coinvolgere nel caso studio è stata guidata dall'analisi riportata nella tabella 1. Si è, pertanto, scelto di condurre delle interviste semi-strutturate (Qu & Dumay, 2011) con i direttori generali (o loro rappresentanti) delle unità di missione del PNRR istituite presso i ministeri titolari di misure nella componente MIC1, ovvero: il Ministero per l'Innovazione Tecnologica e la Trasformazione Digitale (MITD), il Ministero per la Pubblica Amministrazione (DFP-PCM), il Ministero della Giustizia (MGIUS), e il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). In quest'ultimo caso, oltre all'unità di missione del PNRR, si è scelto di considerare anche il Servizio Centrale per il PNRR, che ha compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del Piano, e che rappresenta il punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l'attuazione del Piano stesso. Si è poi voluto aggiungere il punto di vista del Ministero della Transizione Ecologica (MITE) che, sebbene non sia tra le organizzazioni titolari di misure nella componente MIC1, rappresenta uno degli attori chiave per l'implementazione del Piano, essendo il ministero di riferimento per le misure relative alla transizione ecologica del paese.

## 4.5. Risultati

Le interviste semi-strutturate sono state realizzate tra giugno e settembre del 2022, utilizzando il software di web conference Microsoft Teams. Sebbene fosse stata data disponibilità anche per interviste in presenza, fornire l'opzione di un'intervista online ha favorito una più pronta disponibilità da parte degli intervistati e ha permesso agli stessi di condividere in diretta documentazione, slide e materiali utili ad arricchire la conversazione.

Complessivamente sono stati intervistati cinque direttori generali di unità di missione del PNRR, su sei invitati a partecipare al progetto. Solo in due occasioni, il direttore generale a cui era stata inviata la richiesta ha delegato la partecipazione all'intervista ad un suo collaboratore/collaboratrice, assicurando l'attinenza tra le competenze e le mansioni del delegato/a e i temi oggetto dell'intervista.

Il numero di interviste condotte (n=5) e la scelta di realizzare interviste semi-strutturate sono coerenti con quanto definito da Dumay (2009). Egli suggerisce di acquisire un elevato numero di interviste strutturate qualora il caso studio prenda in esame un campione elevato di intervistati, oppure di utilizzare un'intervista non strutturata qualora il caso studio riguardi una singola organizzazione. Le interviste semi-strutturate, invece, rappresentano lo strumento ideale per raccogliere dati qualitativi in casi studio che presentano un basso numero di unità di analisi. Tale fattispecie è coerente, quindi, con il caso studio presentato in questo capitolo.

Per comprendere quale fosse il punto di saturazione delle interviste, comunque, si è chiesto a ciascun intervistato se potesse indicare altri soggetti che, dal suo punto di vista, avrebbero potuto contribuire al progetto di ricerca. Le indicazioni provenienti dagli intervistati hanno rimandato puntualmente a figure già prese in considerazione e, pertanto, il campione è stato considerato sufficiente (Dai et al., 2019).

La tabella 4.1 riporta schematicamente l'anagrafica dei soggetti coinvolti nelle interviste.

*Tab. 4.1 – Anagrafica delle strutture intervistate*

	<b>Ente</b>	<b>Unità</b>
1	Ministero dell'Economia e delle Finanze – MEF/RGS	Unità di missione NG-EU
2	Ministero dell'Economia e delle Finanze – MEF/RGS	Servizio Centrale per il PNRR
3	Ministero della Transizione Ecologica – MITE	Unità di missione per il PNRR
4	Ministero della Giustizia – MGIUS	Unità di missione per l'attuazione degli interventi del PNRR
5	Dipartimento per la Trasformazione digitale – MITD (PCM)	Unità di missione PNRR

Di seguito, le evidenze qualitative provenienti dall'analisi delle interviste sono descritte in modo narrativo. Come anticipato, i quesiti posti agli intervistati si sono concentrati sui fattori contenuti nei due quadranti del framework legati alla prospettiva inter-organizzativa e più propriamente inter-istituzionale, su cui, come visto nella ricognizione della letteratura, mancano ancora evidenze empiriche omnicomprenditive dei fattori abilitanti la collaborazione e la misurazione della performance.

Nella prima parte delle interviste, si sono volute indagare le pre-condizioni che un sistema di obiettivi e indicatori come il PNRR dovrebbe prevedere per essere considerato un incentivo alla collaborazione (Star, 2010; Rajala, 2020) e un catalizzatore di performance (French & Mollinger Sahba, 2021). Sebbene la responsabilità delle misure sia attribuita di volta in volta ad un solo ente, il quadro strategico complessivo del Piano lascia trasparire la necessità di integrare le singole azioni in funzione di obiettivi generali estremamente trasversali definiti a livello di missioni e componenti (ad esempio, digitalizzazione della PA o rivoluzione verde del Paese).

Tuttavia, analizzando sia il Piano che il DL n. 77 del 2021 sulla sua governance, non è stato possibile rinvenire indicazioni per l'attivazione di meccanismi collaborativi tra gli enti. Pertanto, agli intervistati è stato chiesto se l'adozione del Piano, abbia contribuito anche indirettamente ad incentivare l'interazione tra la propria amministrazione e le altre titolari di misure.

Il riscontro fornito, ha evidenziato che la presenza di obiettivi specifici e indicatori solo indirettamente collegati ad obiettivi generali di missione e componente, è condizione necessaria ma non sufficiente per attivare meccanismi collaborativi spontanei.

L'elemento di maggiore criticità è riscontrabile nell'assenza di una vera e propria filiera di obiettivi e indicatori; i target e le milestone, che nel PNRR sono assimilabili ad indicatori quantitativi e qualitativi, sono stati collegati esclusivamente agli obiettivi delle misure assegnate alla responsabilità dei singoli enti. Elementi di rilievo strategico più alto, quali missioni e obiettivi generali delle componenti, non presentano un set di indicatori di filiera e non prevedono esplicitamente il contributo congiunto di più organizzazioni. L'effetto di un simile assetto è che le amministrazioni intervistate non percepiscono l'interazione come elemento indispensabile al raggiungimento delle performance attese e, di conseguenza, sono portate a sentirsi responsabili esclusivamente per il raggiungimento di obiettivi formalmente scollegati dagli altri. Su questo punto, uno degli intervistati ritiene che il PNRR avrebbe potuto essere *“uno strumento attraverso il quale coordinare l'azione delle amministrazioni”* se avesse *“esplicitato filiere di obiettivi trasversali associati ad indicatori trasversali, che spiegassero come arrivare ad un determinato risultato”*. La presenza di quattordici indicatori comuni definiti a livello europeo (Regolamento UE 2021-2106) sopperisce in parte a questa mancanza. Tuttavia, come segnalato dagli intervistati stessi, tali indicatori comuni non sono ancora stati collegati agli obiettivi del PNRR e, quindi, non possono rappresentare elementi che contribuiscono all'identificazione di filiere istituzionali.

Altra barriera rilevante, riguarda la mancata negoziazione di obiettivi e indicatori confluiti nel Piano. Gli intervistati hanno posto l'accento sul fatto

che, dato il poco tempo a disposizione per la fase di programmazione, molte organizzazioni hanno proposto progetti immediatamente cantierabili in cui l'elemento di innovatività e integrazione con altri interventi è rimasto debole. La responsabilità di tale mancanza, oltre alle tempistiche dettate dalla crisi pandemica, è stata attribuita dagli intervistati alle limitate competenze di programmazione presenti nel settore pubblico.

In ultima istanza, un ulteriore elemento ostativo all'attivazione di meccanismi collaborativi attorno al PNRR, è riscontrato nello scarso dialogo di quest'ultimo con strumenti di programmazione preesistenti, quali il semestre europeo di cui il PNRR è parte, e framework di obiettivi e indicatori comuni quali SDGs e BES. Su questo, uno degli interlocutori ha richiamato la necessità che *“il PNRR fosse inserito sin dall'inizio all'interno dei framework strategici già esistenti, pianificando ex-ante il suo contributo a BES e SDGs”*. Ricollegare il Piano a questi framework solo dopo la sua adozione e implementazione (si veda il recente cruscotto ISTAT-RGS in cui si collega il PNRR agli indicatori di sostenibilità<sup>1</sup>) comporta l'emersione di fenomeni di *decoupling*, generando *“disallineamenti che rendono difficile ricostruire la programmazione complessiva della politica economica del paese”*.

Tuttavia, nonostante le criticità menzionate, gli intervistati hanno riconosciuto nel Piano alcuni elementi di innovatività atti ad incentivare meccanismi collaborativi tra organizzazioni autonome. In primis, *“l'assegnazione della responsabilità di coordinamento ad un organo politico quale la cabina di regia, ha garantito ancora di più un presidio trasversale e una forma di coesione inter-istituzionale rispetto a problematiche e a questioni comuni”*. Tutti gli intervistati hanno concordato sui benefici dell'avere un forte input politico, affiancato da un costante presidio tecnico al momento dell'implementazione degli interventi; di quest'ultimo aspetto sono responsabili il Servizio Centrale e l'Unità di Missione del PNRR presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Ancora con riferimento alla governance del Piano, gli intervistati hanno sottolineato che un elemento di forte coesione tra gli enti è rappresentato dal disegno della governance del Piano fornito nel DL n. 77 del 2021, il quale ha imposto ai ministeri titolari di interventi di dotarsi di una struttura di livello dirigenziale generale per l'attuazione del Piano, le unità di missione. Tale imposizione, indicando con chiarezza le figure incaricate dell'attuazione degli interventi nei singoli ministeri, ha generato benefici per le relazioni inter-istituzionali, dando legittimità esterna alle singole unità di missione. Al contempo, ha generato benefici intra-organizzativi spingendo le unità di missione verso assetti *“di tipo matriciale, in cui sono stati costituiti team*

<sup>1</sup> Cfr. <https://www.istat.it/it/files//2022/09/NOTA-STAMPA-RGS-SDGs.pdf>.

*trasversali per ogni intervento gestito, che prendono persone provenienti da vari dipartimenti che lavorano insieme attraverso una pianificazione settimanale cercando di trovare soluzioni comuni e mettere a factor comune sia le criticità che le informazioni*". Talvolta, sono state previste modifiche ulteriori in aggiunta a quelle imposte dal Piano (le unità di missione): in uno dei ministeri intervistati, ad esempio, è stato creato un nuovo dipartimento con funzioni di raccordo interno tra politiche e interventi (anche diversi da quelli del PNRR) gestiti negli anni passati in modo del tutto indipendente dai dipartimenti appartenenti al ministero.

Un'ultima caratteristica del Piano che lo ha portato ad attivare relazioni inter-istituzionali di natura spontanea, riguarda l'aver previsto "*l'adozione di riforme abilitanti collegate alle milestone del Piano, come requisito della realizzazione degli interventi più operativi*". In quest'ottica, l'attività di riforma ha dovuto tenere in considerazione il fabbisogno realizzativo di altre istituzioni diverse da quelle incaricate di adottare le riforme. Riforme, d'altronde, che rimarranno stabilmente nel nostro ordinamento e, auspicabilmente, contribuiranno all'implementazione delle politiche ordinarie (si pensi, ad esempio, alle disposizioni per la semplificazione amministrativa).

Dopo aver discusso quali siano le condizioni indispensabili affinché il PNRR rappresenti un boundary object (Wenger, 1998; Star, 2010; Sullivan et al., 2013) e un performance attractor (French & Mollinger Sahba, 2021), è stato posto un secondo quesito agli intervistati, volto a verificare la rilevanza e la completezza del set di fattori abilitanti individuati nella review sistematica della letteratura. Dopo aver raccolto alcune riflessioni spontanee, inoltre, si è scelto di mostrare agli intervistati il framework teorico proposto in figura 4.1, svelando loro l'impianto teorico complessivo che ha guidato le interviste e chiedendo una riflessione sugli elementi dell'intersezione tra fase collaborativa e prospettiva inter-organizzativa.

Grazie ai riscontri ricevuti è stato possibile confermare la validità dei sei elementi identificati: fiducia, condivisione del potere, formalizzazione delle regole, strategie manageriali per la collaborazione, leadership *transformational*, e dialogo sulla performance. Di seguito si evidenziano alcuni passaggi utili a contestualizzarli nell'universo del PNRR.

In particolare, grande rilevanza è stata data dagli intervistati a due fattori: la formalizzazione delle regole, e la necessità di costruire un dialogo sulla performance, e la formalizzazione delle regole. La presenza di regole comuni, in particolare, è sembrato essere uno degli elementi la cui presenza viene considerata fondamentale dagli addetti ai lavori. Tale formalizzazione si esprime in due fasi: la prima, come già dimostrato, nell'imporre un adattamento organizzativo atto a coordinare e gestire gli interventi assegnati ai singoli enti che, nel PNRR, si traduce in unità di missione, articolate pres-

soché allo stesso modo in ciascun ministero, che hanno compiti e funzioni analoghe; la seconda, invece, riguarda il momento della realizzazione degli interventi (fase collaborativa) in cui un ruolo chiave è interpretato nel PNRR dalle strutture di supporto del MEF (l'unità di missione e il servizio centrale). Queste, sono impegnate da dicembre 2021 a *“formalizzare indicazioni per tutte le amministrazioni titolari, supportandole formalmente (attraverso le circolari) ma anche informalmente”*.

Parlando di dialogo sulla performance, invece, molti degli interlocutori hanno indicato l'istituto dei tavoli di confronto tecnici come la massima espressione di confronto, in cui i responsabili delle unità di missione presso i ministeri si incontrano e dialogano anche con altri stakeholder interni ed esterni. Gli incontri in occasione dei tavoli tecnici sono vissuti dagli intervistati come *“momenti in cui le amministrazioni parlano e dialogano tra loro”* affrontando questioni contingenti, ma costruendo al contempo una relazione fiduciaria che ha un risvolto positivo e incentiva *“lo scambio di buone pratiche e di strumenti sperimentati dalle organizzazioni in alcune progettualità del PNRR o in precedenti esperienze”*. Tale scambio, è incentivato, inoltre dalla leadership che a livello inter-organizzativo è interpretata dal MEF, il quale interviene per facilitare la realizzazione delle misure da parte delle altre organizzazioni.

Viene osservato, però, che questo dialogo dovrebbe prendere maggiormente in considerazione gli aspetti legati alla misurabilità delle performance inter-istituzionali: tornando sugli indicatori comuni si rileva la necessità di costruire un linguaggio comune che ne agevoli *“la misurazione in maniera omogenea e favorisca il consolidamento dei dati raccolti [informazioni di performance] che, talvolta, misurano fenomeni gestionalmente diversi”*. Un tema collegato a quest'ultimo esempio, riguarda il suggerimento di consolidare il ruolo del monitoraggio e del controllo, con competenze e strumenti relativi alla misurazione e valutazione dell'impatto generato che al momento mancano: *“valutare l'impatto migliora la capacità di collaborare delle pubbliche amministrazioni”*.

Con riferimento alla condivisione del potere, poi, gli intervistati hanno più volte sottolineato come questa debba essere intesa in modo estensivo come condivisione delle responsabilità tra le organizzazioni. Il meccanismo di rimborsi UE-Italia, infatti, prevede che *“le opere vengano comunque finanziate in anticipo dal nostro bilancio nazionale, autorizzato dal Parlamento”* e successivamente rimborsate a fronte dell'avvenuto raggiungimento della milestone/target. A livello nazionale, tuttavia, non esistono meccanismi che nell'ambito del Piano, supportino il controllo e la condivisione di responsabilità tra il punto di contatto con la Commissione istituito al MEF e le organizzazioni titolari di misure che ricevono in anticipo le

risorse a valere sul bilancio dello Stato e devono dimostrare di aver realizzato quanto previsto.

L'ultimo dei fattori il cui ruolo è stato sottoposto agli intervistati è quello delle strategie manageriali. In questo caso, non sono stati molti gli approfondimenti da parte degli interlocutori. In molti casi, ci si è riferiti alla formalizzazione di regole comuni come massima espressione di strategie manageriali collaborative. In una sola occasione, tuttavia, uno degli interlocutori ha suggerito di considerare il ruolo delle strategie manageriali come sovrapponibile agli elementi propri dell'*organizational adaptation*.

## 4.6. Discussione

Dalle varie interlocuzioni è emerso più volte che, ad oggi, gli sforzi maggiori siano stati rivolti alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR, dedicando meno attenzione a riflettere organicamente sui fabbisogni e gli strumenti per la gestione della performance inter-istituzionale o *di filiera*. Il Piano, nonostante un implicito invito a collaborare, disegna una gestione degli interventi in gran parte per silos, responsabilizzando le singole organizzazioni al raggiungimento delle proprie milestone e target. Quando gli intervistati parlano del PNRR come di un Piano performance-based, il loro riferimento è giustificato dal meccanismo di rendicontazione alla Commissione europea e conseguente rimborso delle risorse impegnate; meccanismo che, come si è accennato nei risultati, coinvolge e responsabilizza prevalentemente le unità di contatto con la Commissione, e meno le singole organizzazioni titolari di misure.

Richiamando alla memoria i due quesiti posti agli intervistati, non stupisce che le maggiori evidenze siano rinvenibili rispetto al contenuto del quadrante in cui si intersecano la prospettiva inter-organizzativa e la fase pre-collaborativa; ovvero sul fabbisogno legato al ruolo di catalizzatore della collaborazione e della performance inter-istituzionale di un Piano come il PNRR. Minore attenzione, invece, viene data a quei fattori che, in una fase pienamente collaborativa, sono necessari a raggiungere risultati condivisi e trasversali per i quali sono coinvolte e responsabili più amministrazioni: una filiera istituzionale.

Il dialogo con gli interlocutori, quindi, ha consentito una migliore qualifica delle caratteristiche necessarie affinché un piano come il PNRR possa svolgere funzioni di catalizzatore della collaborazione e delle performance inter-istituzionali. Continuando a riflettere sul solco tracciato da French e Mollinger Sabha (2021), è possibile sostenere che un sistema di obiettivi di performance è un *bounday object* se: in origine gli obiettivi vengono identi-

ficati con un forte input politico; la definizione di obiettivi e indicatori nasce in un contesto partecipativo in cui si negoziano gli interessi delle organizzazioni coinvolte e dei portatori di interesse esterni/interni; nel paniere di obiettivi e azioni sono considerati interventi preliminari o abilitanti i successivi (ad esempio le riforme previste dal PNRR); infine, si ricollegano ex ante gli obiettivi e indicatori a framework strategici preesistenti (politiche pubbliche ma anche SDGs o indicatori BES).

Dai risultati descritti è inoltre emerso che rispettare tali caratteristiche può avere un impatto implicito positivo sulla prospettiva intra-organizzativa e sull'efficacia della performance inter-istituzionale in fase collaborativa.

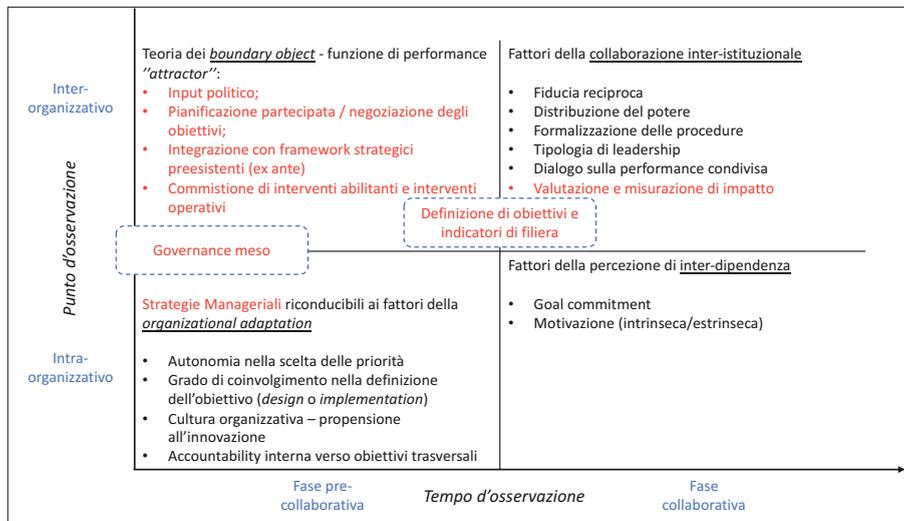
Nel primo caso, si fa riferimento alla presenza di un sistema di regole che, ad esempio nel contesto del PNRR, ha imposto a ciascuna organizzazione titolare di interventi di adattare la propria governance interna per poter gestire al meglio il Piano. Le singole unità di missione, a cui sono state rivolte le interviste, nascono con l'intento di creare strutture ad hoc, non soggette a spoil system, per garantire la continuità e il presidio a livello meso del Piano. Questa configurazione è assimilabile a quella delle reti in cui un'organizzazione amministrativa viene creata appositamente per affrontare aspetti gestionali della rete stessa, ed ha numerosi vantaggi che si sostanziano nell'offrire un equo bilanciamento tra inclusività ed efficienza, legittimazione interna e legittimazione esterna, flessibilità e stabilità (Kenis & Provan, 2009).

Nel secondo caso, invece, quanto emerso dalle interviste suggerisce che le caratteristiche elencate debbano riflettersi in un sistema di obiettivi e indicatori di filiera, in cui le responsabilità sono condivise tra più attori, ed è esplicito il collegamento tra indicatori di risultato, obiettivi intermedi e impatti finali. Il tutto, infine, deve essere corroborato dalla capacità delle organizzazioni di orientare la propria azione agli impatti, sapendoli misurare e monitorare con competenze e tecniche specifiche.

La figura 4.2 contiene il framework teorico proposto ad inizio capitolo, integrato con le evidenze emerse empiricamente. Il principale contributo, come anticipato, riguarda la tipizzazione delle caratteristiche di un sistema di obiettivi in una fase pre-collaborativa. Si è ritenuto opportuno posizionare alcune di queste caratteristiche a cavallo tra più quadranti, con l'intento di evidenziare la permeabilità dei momenti (pre-collaborativi e collaborativi) e delle prospettive di osservazione (inter-organizzativa e intra-organizzativa).

Quest'ultima riflessione suggerisce la possibilità di avanzare ulteriormente nella definizione del framework in successivi lavori affiancando alle tecniche di rilevazione qualitative, analisi più quantitative.

Fig. 4.2 – Framework teorico integrato dai risultati delle interviste (elaborazione propria)



## 4.7. Conclusioni

Il capitolo ha offerto un'analisi dei fattori che abilitano la performance inter-istituzionale in uno specifico caso studio: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Attraverso una rilevazione empirica condotta tramite interviste semi-strutturate ai direttori generali delle unità di missione del PNRR, è stata testata la validità del framework teorico definito grazie ad una analisi sistematica della letteratura (figura 4.1).

Quanto emerso dalle interviste è stato utile per integrare il framework qualificando alcuni elementi in esso contenuti. Il più rilevante contributo è stato quello di definire con maggiore dovizia di dettagli le caratteristiche che un sistema di obiettivi e indicatori comuni deve rispettare per poter incentivare la collaborazione spontanea tra enti pubblici e, conseguentemente, favorire il cambio di cultura della gestione, misurazione e valutazione delle performance orientata agli impatti (Bouckaert & Halligan, 2008; Borgonovi et al., 2018). Inoltre, è stato possibile verificare la rilevanza dei fattori abilitanti individuati per l'intersezione tra prospettiva inter-organizzativa e fase collaborativa, modificando esclusivamente la posizione di uno degli elementi rintracciati.

Si riconoscono alcuni limiti a questo studio: in primis, il fatto che aver concentrato la propria attenzione sulla prospettiva inter-organizzativa, ha comportato una minore attenzione verso il punto di vista dei singoli enti e,

quindi, verso gli elementi contenuti nei quadranti in basso del framework (figura 4.1 e 4.2); in secondo luogo, si ritiene che, seppur soddisfacente, il numero di interviste raccolte possa aver limitato l'osservazione del fenomeno. Per questo motivo, in studi e ricerche future sarà fondamentale procedere ad ampliare il campione d'analisi affiancando a metodi di analisi qualitativa tecniche di rilevazione quali-quantitative.



## CONSIDERAZIONI FINALI

Questo volume ha rappresentato l'occasione per ragionare su due elementi chiave: da un lato la collaborazione e le intrinseche difficoltà relative alla gestione e misurazione dei risultati raggiungibili attraverso l'intervento di più organizzazioni nel settore pubblico; dall'altro, come anticipato in premessa, il ruolo di elementi che sono assimilabili al concetto di "confine". Nel contesto specifico della ricerca presentata, il confine che più che dividere, dovrebbe avvicinare e unire, è rappresentato dal PNRR o, in senso più ampio, dalla pianificazione strategica e sua realizzazione.

Volendo sintetizzare i risultati raggiunti è, quindi, possibile fare alcune riflessioni. Innanzitutto, è bene premettere che l'obiettivo ultimo del volume è stato quello di fornire indicazioni sul tema della performance inter-istituzionale nel settore pubblico, alimentando un dibattito che nel corso degli anni sta emergendo come rilevante sia nel mondo accademico che in quello degli addetti ai lavori. In questo senso, il presente lavoro non deve essere inteso come specifico per la fattispecie del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Quest'ultimo, invece, va interpretato come un potenziale laboratorio di riforma in cui sperimentare e attivare meccanismi virtuosi superando logiche di gestione delle principali funzioni della PA non più adatte a soddisfare i fabbisogni della società. Il caso studio condotto sul PNRR, quindi, è funzionale ad astrarre alcuni aspetti che potrebbero palesarsi anche nella gestione ordinaria delle politiche pubbliche, dei programmi e talvolta dei singoli progetti in cui le pubbliche amministrazioni sono coinvolte.

Quanto emerso suggerisce la possibilità di descrivere il fabbisogno informativo e le dinamiche collaborative sottese alla gestione della performance inter-istituzionale in un unico modello teorico. Tale rappresentazione offre alcuni vantaggi: innanzitutto, la possibilità di descrivere sia le caratteristiche indispensabili che un framework strategico condiviso da più enti deve rispettare al momento della pianificazione, sia i fattori abilitanti che, in una fase pienamente collaborativa in cui gli enti agiscono per il raggiungimento degli obiettivi pianificati, devono essere presi in considerazione da chi collabora;

in seconda istanza, l'opportunità di descrivere come cambiano i fattori se si assume il punto di vista di una singola organizzazione appartenente al contesto collaborativo o del network in quanto tale.

Se la letteratura ci appare sviluppata ma non pienamente matura, la rilevazione empirica ha fornito numerosi spunti utili ad integrare il framework costruito grazie ad un approfondito studio della letteratura stessa e all'analisi del contesto normativo e strategico del caso studio di riferimento: il PNRR. L'elemento principale da sottolineare, in aggiunta a quanto rilevato in sede di discussione dei risultati nei vari capitoli, è l'importanza del momento della pianificazione di un piano, politica o programma pubblico. È in questa fase, infatti, che gli enti successivamente coinvolti nel raggiungimento di obiettivi condivisi e trasversali possono pianificare la loro collaborazione, predisponendo un ambiente fertile alla condivisione delle risorse e alla gestione di interventi per la creazione di valore. È sempre nella fase di pianificazione, inoltre, che il collegamento con i framework strategici preesistenti (nazionali ed internazionali) deve trovare la propria espressione, garantendo che il contributo degli interventi nazionali ad obiettivi globali quali gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda ONU 2030 sia valutato ex ante e non ex post.

Quanto descritto nel modello finale, quindi, rappresenta la sintesi di una riflessione più ampia che potrà, e dovrà, essere portata avanti in futuro, estendendo e monitorando ulteriormente l'analisi della letteratura, identificando le relazioni specifiche tra i singoli fattori abilitanti individuati grazie a metodi quali-quantitativi e, infine, scalando quanto emerso in contesti differenti da quello del PNRR, anche in chiave comparativa europea e internazionale.

## BIBLIOGRAFIA

- Adam, A.K. e E.S. Suleiman, 2018, *A contextual framework of Henry Fayol's 14 principles of management for public sector efficiency and Effectiveness of policy responsibilities by a government*, Journal of Advanced Research in Business and Management Studies, Vol. 11 No. 1, pp. 46-61.
- Agranoff, R. e M. McGuire, 1999, *Managing in network settings*, Review of Policy Research. Vol. 16 No. 1, pp. 18-41.
- Agranoff, R. e M. McGuire, 2001, *Big questions in public network management research*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 11 No. 3, pp. 295-326.
- Alvesson, M. e S. Deetz, 2000, *Doing Critical Management Research*, SAGE Publications Ltd.
- Akkerman, A., R. Torenvlied e J. Schalk, 2012, *Two-level effects of interorganizational network collaboration on graduate satisfaction: a comparison of five intercollege networks in Dutch higher education*, American Review of Public Administration. Vol. 42 No. 6, pp. 654-677.
- Andrews, R. e T. Entwistle, 2010, *Does cross-sectoral partnership deliver? An empirical exploration of public service effectiveness, efficiency, and equity*, Journal of Public Administration Research and Theory. Vol. 20 No. 3, pp. 679-701.
- Anessi-Pessina, E., C. Barbera, M. Sicilia e I. Steccolini, 2016, *Public sector budgeting: a European review of accounting and public management journals*, Accounting, Auditing and Accountability Journal. Vol. 29 No. 3, pp. 491-519.
- Ansell, C. e A. Gash, 2008, *Collaborative governance in theory and practice*, Journal of Public Administration Research and Theory. Vol. 18 No. 4, pp. 543-571.
- Arena, M., M. Arnaboldi e T. Palermo, 2017, *The dynamics of (dis)integrated risk management: a comparative field study*, Accounting, Organizations and Society, Vol. 62 No. 1, pp. 65-81.
- Aria, M. e C. Cuccurullo, 2017, *Bibliometrix: an R-tool for comprehensive science mapping analysis*, Journal of Infometrics. Vol. 11 No. 4, pp. 959-975.
- Bartels, K. e N. Turnbull, 2020, *Relational public administration: a synthesis and heuristic classification of relational approaches*, Public Management Review. Vol. 22 No. 9, pp. 1324-1346.
- Behn, R.D., 2010, *Collaborating for performance: or can there exist such a thing as CollaborationStat?*, International Public Management Journal. Vol. 13 No. 4, pp. 429-470.

- Bel, G. e T. Elston, 2023, *When the time is right: Testing for dynamic effects in collaborative performance*, Public Management Review, pp. 1-27.
- Bianchi, C., P. Bereciartua, V. Vignieri e A. Cohen, 2021, *Enhancing Urban Brownfield Regeneration to Pursue Sustainable Community Outcomes through Dynamic Performance Governance*, International Journal of Public Administration, Vol. 44 No. 2, pp. 100-114.
- Bonomi Savignon, A., M. Meneguzzo, S. Kuhlmann e D. Cepiku, 2021, *Guest editorial: Interinstitutional performance management: theory and practice of performance indicators at organizational boundaries*, International Journal of Public Sector Management, Vol. 34 No. 3, pp. 241-246.
- Borgonovi, E., E. Anessi-Pessina e C. Bianchi, 2018, *Outcome-based Performance Management in the Public Sector*, Springer, Cham.
- Bouckaert, G. e J. Halligan, 2008, *Managing performance - International comparisons*, New York, Routledge.
- Bouckaert, G., B. Guy Peters e K. Verhoest, 2010, *The Coordination of Public Sector Organizations*, Springer, Cham.
- Bracci, E., G. Gobbo e L. Papi, 2017, *The integration of risk and performance management: the role of boundary objects*, Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, Vol. 34 No. 1, pp. 139-161.
- Brandsen, T. e K. Johnston, 2018, *Collaborative governance and the third sector: something old, something new*, in Ongaro, E. e S. Van Thiel, (Eds), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, Palgrave Macmillan, London.
- Bryson, J.M. e B. George, 2024, *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. 6<sup>th</sup> edition. John Wiley & Sons.
- Bulman, T., *Strengthening Italy's Public Sector Effectiveness*, OECD Economics Department working papers no. 1960.
- Callon, M., J.P. Courtial e F. Laville, 1991, *Co-word analysis as a tool for describing the network of interactions between basic and technological research: The case of polymer chemistry*, Scientometrics, Vol. 22, pp. 155-205.
- Campbell, J.W., 2018, *Efficiency, incentives, and transformational leadership: understanding collaboration preferences in the public sector*, Public Performance and Management Review, Vol. 41 No. 2, pp. 277-299.
- Carlile, P., 2002, *A Pragmatic View of Knowledge and Boundaries: Boundary Objects in New Product Development*, Organization Science, Vol. 13 No. 4, pp. 442-55.
- Castelo, S.L. e C.F. Gomes, 2024, *The role of performance measurement and management systems in changing public organizations: An exploratory study*, Public Money & Management, Vol. 44 No. 5, pp. 399-406.
- Cepiku, D., F. Giordano, M. Mastrodascio, W. Wang, 2021, *What drives network effectiveness? A configurational approach*, Public Management Review, Vol. 23 No. 10, pp. 1479-1503.
- Cepiku, D. e M. Mastrodascio, 2021, *Leadership behaviours in local government networks: An empirical replication study*, Public Management Review, Vol. 23 No. 3, pp. 354-375.

- Cepiku, D. e M. Mastrodascio, 2020, *Leadership and performance in intermunicipal networks*, Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, Vol. 32 No. 2, pp. 177-196.
- Cepiku, D., R. Mussari, S. Poggesi e C. Reichard, 2012, *Special issue on governance of networks: challenges and future issues from a public management perspective editorial*, Journal of Management and Governance, Vol. 18, pp. 1-7.
- Cepiku, D., 2013, Network performance: toward a dynamic multidimensional model, in Keast, R., M. Mandell e R. Agranoff, (Eds), *Network Theory in the Public Sector*, Routledge: New York.
- Cepiku, D., A. Bianchi, C. Capaccioli, G. Costanzo e F. Spandonaro, 2011, *Un modello per la misurazione delle performance delle reti: il caso studio del network anti-malaria Tigray*, Politiche Sanitarie, Vol. 12 No. 3.
- Chen, W. e H. Yi, 2024, *Managers' career paths and interlocal collaboration: An agent network collaboration model*, Public Management Review, Vol. 26 No. 5, pp. 1424-1448.
- Cho, B., I.H. Noh, A.M. Roggio e L.F. Luna-Reyes, 2023, *Exploring the impact of collaboration processes on policy networks success: A case study of food policy councils*, Public Management Review, pp. 1-32.
- Choi, I. e D. Moynihan, 2019, *How to foster collaborative performance management? Key factors in the US federal agencies*, Public Management Review, Vol. 21 No. 10, pp. 1538-1559.
- Christensen, T. e P. Laegreid, 2007, *The whole-of-government approach to public sector reform*, Public Management Review, Vol. 67 No. 6, pp. 1059-1066.
- Cigler, B., 2001, Multiorganisational, multisector, and multicommunity organisations: setting the research agenda, in Mandell, M.P. (Ed.), *Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Quorum Books, Westport.
- Cohen, G., 2018, *Cultural fragmentation as a barrier to interagency collaboration: a qualitative examination of Texas law enforcement officers' perceptions*, American Review of Public Administration, Vol. 48 No. 8, pp. 886-901.
- Cornforth, C.H., 2015, *Nonprofit-public collaborations: understanding governance dynamic*, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, Vol. 44 No. 4, pp. 775-795.
- Costumato, L., 2021, *Collaboration among public organization: a systematic literature review on determinants of interinstitutional performance*, International Journal of Public Sector Management, Vol. 34 No. 3, pp. 247-273.
- Costumato, L., F. Scalabrini e A. Bonomi Savignon, 2021, *Ideal-tipi di performance management nella pianificazione delle Aziende Sanitarie. Una prima rilevazione empirica a livello nazionale*, MECOSAN - Vol. 117, pp. 7-26.
- Cremers, D., R.S. Mannak, J. Goedee, J. Raab, A. Pemberton e C.C. Groenink, 2024, *The influence of network orchestration and organizational formalization on goal orientation in public service delivery networks: An experimental study*, Public Management Review, Vol. 26 No. 5, pp. 1383-1404.
- Cristofoli, D. e L. Macciò, 2018, *To wind a skein into a ball: exploring the concept and measures of public network performance*, Public Management Review, Vol. 28 No. 6, pp. 896-922.

- Cristofoli, D., L. Macciò e L. Pedrazzi, 2015, *Structure, mechanisms, and managers in successful networks*, Public Management Review, Vol. 17 No. 4, pp. 489-516.
- Cristofoli, D. e J. Markovic, 2016, *How to make public networks really work: a qualitative comparative analysis*, Public Administration. Vol. 94 No. 1, pp. 89-110.
- Cristofoli, D., M. Meneguzzo e N. Riccucci, 2017, *Collaborative administration: the management of successful networks*, Public Management Review. Vol. 19 No. 3, pp. 275-283.
- Crosby, B.C. e J.M. Bryson, 2005, *A leadership framework for cross-sector collaboration*, Public Management Review, Vol. 7 No. 2, pp. 177-201.
- Dai, N.T., C. Free e Y. Gendron, 2019, *Interview-based research in accounting 2000-2014: informal norms, translation and vibrancy*, Management Accounting Research, Vol. 42, pp. 26-38.
- Daley, D.M. 2009. *Interdisciplinary problems and agency boundaries: exploring effective crossagency collaboration*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol 19 No. 3, pp. 477-493.
- Decreto-Legge 31 maggio 2021 n. 77, Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure. GU Serie Generale n.129 del 31-05-2021.
- Decreto MEF 6 agosto 2021 - Assegnazione delle risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione. GU Serie Generale n. 229 del 24-09-2021.
- Deidda Gagliardo, E., L. Papi, G. Gobbo, R. Ievoli, 2020, *La qualità programmatica dei Ministri. Evidenze empiriche dall'analisi dei Piani della Performance*, Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale.
- Deverell, E., A. Alvinus e S. Hede, 2019, *Horizontal Collaboration in Crisis Management: An Experimental Study of the Duty Officer Function in Three Public Agencies*, Risk, Hazards & Crisis in Public Policy, Vol. 10 No. 4, pp. 484-508.
- Dixon, R., 2021, *Performance management in social impact bonds: How an outcomes-based approach shapes hybrid partnerships*, International Journal of Public Sector Management, Vol. 34 No. 3, pp. 356-376.
- Douglas, S. e C. Ansell, 2021, *Getting a Grip on the Performance of Collaborations: Examining Collaborative Performance Regimes and Collaborative Performance Summits*, Public Administration Review, Vol. 81 No. 5, pp. 951-961.
- Douglas, S. e M.J. Schiffelers, 2021, *Unpredictable cocktails or recurring recipes? Identifying the patterns that shape collaborative performance summits*, Public Management Review, Vol. 23 No. 11, pp. 1705-1723.
- Dudau, A. e L. McAllister, 2010, *Developing collaborative capabilities by fostering diversity in organizations*, Public Management Review, Vol. 12 No. 3, pp. 385-402.
- Dudau, A., A. Favotto, G. Kominis e M. Sicilia, 2020, *Building trust in public sector networks: the role of rhetoric and persuasion*, Financial Accountability and Management, Vol. 36 No. 2, pp. 134-150.

- Dudau, A., 2009, *Leadership in public sector partnerships: a case study of local safeguarding children boards*, Public Policy and Administration, Vol. 24 No. 4, pp. 399-415.
- Dumay, J.C., 2009, *Reflective discourse about intellectual capital: research and practice*, Journal of intellectual capital, Vol. 10, No. 4, pp. 46-70.
- Edelenbos, J. e E.H. Klijn, 2007, *Trust in complex decision-making networks: a theoretical and empirical exploration*, Administration and Society, Vol. 39 No. 1, pp. 25-50.
- Eglene, O., S.S. Dawes e C.A. Schneider, 2007, *Authority and leadership patterns in public sector knowledge networks*, American Review of Public Administration, Vol. 37 No. 1, pp. 91-113.
- Elston, T. e G. Bel, 2023, *Does inter-municipal collaboration improve public service resilience? Evidence from local authorities in England*, Public Management Review, Vol. 25 No. 4, pp. 734-761.
- Elston, T., G. Bel e H. Wang, 2023, *If it ain't broke, don't fix it: When collaborative public management becomes collaborative excess*, Public Administration Review, Vol. 83 No. 6, pp. 1737-1760.
- Elston, T., M. Rackwitz e G. Bel, 2023, *Going separate ways: Ex-post interdependence and the dissolution of collaborative relations*, International Public Management Journal, pp. 1-26.
- Emerson, K., T. Nabatchi e S. Balogh, 2012, *An integrative framework for collaborative governance*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 22 No. 1, pp. 1-29.
- Fadda, N. e F. Rotondo, 2022, *What combinations of conditions lead to high performance of governance networks? A fuzzy set qualitative comparative analysis of 12 Sardinian tourist networks*, International Public Management Journal, Vol. 25 No. 4, pp. 517-543.
- Favoreu, C., D. Carassus e C. Maurel, 2016, *Strategic management in the public sector: a rational, political or collaborative approach?*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 82 No. 3, pp. 435-453.
- Feldman, M.S., A.M. Khademian, H. Ingram e A. S. Schneider, 2006, *Ways of Knowing and Inclusive Management Practices*, Public Administration Review, Vol. 66, pp. 89-99.
- French, M. e A. Mollinger-Sahba, 2021, *Making performance management relevant in complex and inter-institutional contexts: using outcomes as performance attractors*, International Journal of Public Sector Management, Vol. 34 No. 3, pp. 377-391.
- Gage, R.W., M. Mandell e D. Krane, 1990, *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. Praeger: Westport.
- George, B., L.B. Andersen, J.L. Hall e S.K. Pandey, 2023, *Writing impactful reviews to rejuvenate public administration: A framework and recommendations*, Public Administration Review, Vol. 83 No. 6, pp. 1517-1527.
- Getha-Taylor, H., M.J. Grayer, R.J. Kempf e R. O'Leary, 2019, *Collaborating in the absence of trust? What collaborative governance theory and practice can learn from the literatures of conflict resolution, psychology, and law*, American Review of Public Administration, Vol. 49 No. 1, pp. 51-64.

- Giacomini, D., A. Sancino e A. Simonetto, 2018, *The introduction of mandatory inter-municipal cooperation in small municipalities: preliminary lessons from Italy*, International Journal of Public Sector Management, Vol. 31 No. 3, pp. 331-346.
- Goldsmith, S. e W.D. Eggers, 2004, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Brookings Institution Press: Washington.
- Gray, B., 1989, *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*, National Criminal Justice Reference Service, San Francisco.
- Gray, B., 2000, *Assessing inter-organizational collaboration: multiple conceptions and multiple methods*, in Faulkner, D. e M. De Rond, (Eds), *Cooperative Strategy: Economics, Business, and Organization Issues*. Oxford University Press: Oxford.
- Guarneros-Meza, V., J. Downe e S. Martin, 2018, *Defining, achieving, and evaluating collaborative outcomes: a theory of change approach*, Public Management Review, Vol. 20 No. 10, pp. 1562-1580.
- Guidi, M. e M. Moschella, 2021, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi*, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, Fascicolo 3/2021.
- Head, B.W., 2022, *Wicked Problems in Public Policy*, Palgrave Macmillan, Cham.
- Head, B.W. e J. Alford, 2015, *Wicked problems: implications for public policy and management*, Administration and Society, Vol. 47 No. 6, pp. 711-739.
- Head, B.W., 2008, *Assessing network-based collaborations: effectiveness for whom?*, Public Management Review, Vol. 10 No. 6, pp. 733-749.
- Heifetz, R.A., 1994, *Leadership without Easy Answers*, Harvard University Press: Cambridge.
- Henneman, E.A., J.L. Lee e J.I. Cohen, 1995, *Collaboration: a concept analysis*, Journal of Advanced Nursing, Vol. 21 No. 1, pp. 103-109.
- Herranz, J., 2010, *The logic model as a tool for developing a network performance measurement system*, Public Performance and Management Review, Vol. 34 No. 10, pp. 56-80.
- Hu, Q., S. Khosa e N. Kapucu, 2016, *The intellectual structure of empirical network research in public administration*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 26 No. 4, pp. 593-612.
- Huang, K. e K.G. Provan, 2007, *Structural embeddedness and organizational social outcomes in a centrally governed mental health services network*, Public Management Review, Vol. 9 No. 2, 169-189.
- Huxham, C. e S. Vangen, 1996, *Working together: key themes in the management of relationships between public and non-profit organizations*, International Journal of Public Sector Management, Vol. 9 No. 7, pp. 5-17.
- Huxham, C. e S. Vangen, 2005, *Aiming for Collaborative Advantage: Challenging the Concept of Shared Vision*, Advanced Institute of Management, Research Paper n. 015.
- Huxham, C., S. Vangen e C. Huxham, 2000, *The challenge of collaborative governance*, Public Management An International Journal of Research and Theory, Vol. 2 No. 3, pp. 337-358.
- Isett, K.R. e K.G. Provan, 2005, *The evolution of dyadic interorganizational relationships in a network of publicly funded nonprofit agencies*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 15 No. 1, pp. 149-165.

- Isett, K.R., I.A. Mergel, K. LeRoux, A. Mischen e R.K. Rethemeyer, 2011, *Networks in public administration scholarship: understanding where we are and where we need to go*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 21 No. 1, pp. 157-173.
- Italia domani, 2020, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - #NextGenerationItalia.
- Italia domani, 2021, Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.
- ISTAT, 2021, Rapporto SDGs 2021.
- James, O. e A. Nakamura, 2015, *Shared performance targets for the horizontal coordination of public organizations: control theory and departmentalism in the United Kingdom's Public Service Agreement system*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 81 No. 2, pp. 392-411.
- Keast, R., M.P. Mandell e K. Brown, 2004, *Network structures: working differently and changing expectations*, Public Administration Review, Vol. 64 No. 3, pp. 363-371.
- Keast, R., K. Brown e M. Mandell, 2007, *Getting the right mix: unpacking integration meanings and strategies*, International Public Management Journal, Vol. 10 No. 1, pp. 9-33.
- Kelman, S., S. Hong e I. Turbitt, 2013, *Are there managerial practices associated with the outcomes of an interagency service delivery collaboration? Evidence from British Crime and disorder reduction partnerships*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 23 No. 3, pp. 609-630.
- Kenis, P. e K.G. Provan, 2009, *Towards an exogenous theory of public network performance*, Public Administration, Vol. 83 No. 3, pp. 440-456.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn e J.F.M. Koppenjan, 1997, *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, SAGE Publications, London.
- Kiefer, J.J. e R.S. Monjoy, 2006, *Incrementalism before the storm: network performance for the evacuation of New Orleans*, Public Administration Review, Vol. 66 No. 1, pp. 122-130.
- Klijn, E.H. e J.F.M. Koppenjan, 2000, *Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance*, Public Management and International of Research and Theory, Vol. 2 No. 2, pp. 135-158.
- Klijn, E.H., B. Steijn e J. Edelenbos, 2010, *The impact of network management on outcomes in governance networks*, Public Administration, Vol. 88 No. 4, pp. 1063-1082.
- Klijn, E.H., V. Sierra, T. Ysa, E. Berman, J. Edelenbos e Y.C. Chen, 2016, *The influence of trust on network performance in Taiwan, Spain, and The Netherlands: a cross-country comparison*, International Public Management Journal, Vol. 19 No. 1, pp. 111-139.
- Klijn, E.H., T. Ysa, V. Sierra, E. Berman, J. Edelenbos e Y.C. Chen, 2015, *The influence of network management and complexity on network performance in Taiwan, Spain, and The Netherlands*, Public Management Review, Vol. 17 No. 5, pp. 736-764.
- Klijn, E.H., I. Van Meerkerk e J. Edelenbos, 2020, *How do network characteristics influence network managers' choice of strategies?*, Public Money & Management, Vol. 40 No. 2, pp. 149-159.

- Koliba, C.J., J.W. Meek, A. Zia e R.W. Mills, 2017, *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. CRC Press: Boca Raton.
- Koppenjan, J. F., 2007, Consensus and conflict in policy networks: Too much or too little?. In *Theories of democratic network governance*, pp. 133-152. London, Palgrave Macmillan UK.
- Kroeger, F., 2012, *Trusting organizations: the institutionalization of trust in interorganizational relationships*, *Organization*, Vol. 19 No. 6, pp. 743-763.
- Krueathep, W., N.M. Riccucci e C. Suwanmala, 2010, *Why do agencies work together? The determinants of network formation at the subnational level of government in Thailand*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 20 No. 1, pp. 157-185.
- Lacey, D., S. Cuganesan, S. Goode e K. Jacobs, 2012, *Celebrating adversity: inter-organizational dependence and public sector performance reporting in the Australian federal police*, *Public Administration*, Vol. 90 No. 2, pp. 393-411.
- Langley, A., K. Lindberg, B.E. Mørk, D. Nicolini, E. Raviola e L. Walter, 2019, *Boundarywork among groups, occupations, and organizations: from cartography to process*, *Academy of Management Annals*, Vol. 13 No. 2, pp. 704-736.
- Laihonon, H. e S. Mäntylä, 2017, *Principles of performance dialogue in public administration*, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 30, pp. 414-428.
- Lee, D. e C. Hung, 2022, *Meta-Analysis of Collaboration and Performance: Moderating Tests of Sectoral Differences in Collaborative Performance*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 32 No. 2, pp. 360-379.
- Lee, D., M. McGuire e J.H. Kim, 2018, *Collaboration, strategic plans, and government performance: the case of efforts to reduce homelessness*, *Public Management Review*, Vol. 20 No. 3, pp. 360-376
- Lee, H.-W., 2020, *The Cost and Benefit of Interdepartmental Collaboration: An Evidence from the U.S. Federal Agencies*, *International Journal of Public Administration*, Vol, 43 No. 4, pp. 294-302.
- Lee, J., 2023, *How Do Performance Pressures and Public Participation Demands Affect a City Agency's Network Behavior? An Analysis of Interagency Networks in Seoul Metropolitan Government*, *Public Performance & Management Review*, Vol. 46 No. 4, pp. 846-870.
- LeRoux, K., P.W. Brandenburger e S.K. Pandey, 2010, *Interlocal service cooperation in US cities: a social network explanation*, *Public Administration Review*, Vol. 70 No. 2, pp. 268-278.
- Li, K., Rollins, J. e E. Yan, 2018, *Web of Science use in published research and review papers 1997-2017: A selective, dynamic, cross-domain, content-based analysis*, *Scientometrics*, Vol. 115 No. 1, pp. 1-20.
- Linder, S.H., 1999, *Coming to terms with the public-private partnership: a grammar of multiple meanings*, *American Behavioral Scientist*, Vol. 43 No. 1, pp. 35-51.
- Lindencrona, F., S. Ekblad e R. Axelsson, 2009, *Modes of interaction and performance of human service networks A study of refugee resettlement support in Sweden*, *Public Management Review*, Vol. 11 No. 2, pp. 191-215.
- Liu, Y. e C. Tan, 2023, *The effectiveness of network administrative organizations in governing interjurisdictional natural resources*, *Public Administration*, Vol. 101 No. 3, pp. 932-952.

- Lucidarne, S., G. Cardon e A. Willem, 2016, *A comparative study of health promotion networks Configurations of determinants for network effectiveness*, Public Management Review, Vol. 18 No. 8, pp. 1163-1217.
- Macciò, L. e D. Cristofoli, 2017, *How to support the endurance of long-term networks: the pivotal role of the network manager*, Public Administration, Vol. 95 No. 4, pp. 1060-1076.
- Mackie, B., 2018, The scottish government's system of outcome-based performance management: a case study of the national performance framework and scotland performs, in Borgonovi, E., E. Anessi-Pessina e C. Bianchi (Eds), *Outcome-based Performance Management in the Public Sector*, Springer, Cham.
- Mandell, M., 1994, *Managing interdependencies through program structures: a revised paradigm*, The American Review of Public Administration, Vol. 24 No. 1, pp. 99-121.
- Mandell, M. e R. Keast, 2007, *Evaluating network arrangements: toward revised performance measures*, Public Performance and Management Review, Vol. 30 No. 4, pp. 574-597.
- Mandell, M. e R. Keast, 2008, *Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks: developing a framework for revised performance measures*, Public Performance and Management Review, Vol. 10 No. 6, pp. 715-731.
- Mandell, M., R. Keast e D. Chamberlain, 2017, *Collaborative networks and the need for a new management language*, Public Management Review, Vol. 19 No. 3, pp. 326-341.
- Markovic, J., 2017, *Contingencies and organizing principles in public networks*, Public Management Review, Vol. 19 No. 3, pp. 361-380.
- May, P.J. e S.C. Winter, 2007, *Politicians, managers, and street-level bureaucrats: influences on policy implementation*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 19 No. 3, pp. 453-476.
- Mayne, Q., J. De Jong e F. Fernandez-Monge, 2020, *State Capabilities for Problem-Oriented Governance*, Perspectives on Public Management and Governance, Vol. 3 No. 1, pp. 33-44.
- McGuire, M., 2006, *Collaborative public management: assessing what we know and how we know it*, Public Administration Review, Vol. 66 No. 1, pp. 33-43.
- McGuire, M. e C. Silvia, 2010, *The effect of problem severity, managerial and organizational capacity, and agency structure on intergovernmental collaboration: evidence from local emergency management*, Public Administration Review, Vol. 70 No. 2, pp. 279-288.
- Meier, K.J. e J. O'Toole, 2001, *Managerial Strategies and behavior in networks: a model with evidence from U.S. Public education*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 11 No. 3, pp. 271-294.
- Meier, K.J. e L.J. O'Toole, 2003, *Public management and educational performance: the impact of managerial networking*, Public Administration Review, Vol. 63 No. 6, pp. 689-699.
- Meier, K.J. e L.J. O'Toole, 2010, *Beware of managers not bearing gifts: how management capacity augments the impact of managerial networking*, Public Administration, Vol. 88 No. 4, pp. 1025-1044.

- Mendez, N.M., 2023, *Do Collaborative Management Actions Lead to Better Organizational Outcomes?*, International Journal of Public Administration, Vol. 47 No. 15, pp. 1059-1072.
- Mikes, A., 2011, *From counting risk to making risk count: boundary-work in risk management*, Accounting, Organizations and Society, Vol. 36 No. 4-5, pp. 226-245.
- Milward, H.B. e K.G. Provan, 1998, *Measuring network structure*, Public Administration, Vol. 76 No. 2, pp. 387-407.
- Mitchell, G.E., R. O’Leary e C. Gerard, 2015, *Collaboration and performance: perspectives from public managers and NGO leaders*, Public Performance and Management Review, Vol. 38 No. 4, pp. 684-716.
- Molenveld, A., K. Verhoest e J. Wynen, 2021, *Why public organizations contribute to crosscutting policy programs: the role of structure, culture, and ministerial control*, Policy Science, Vol. 54, pp. 123-154.
- Monti, L., 2021, *I fondi europei - Guida al Next Generation EU e al QFP - Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027*, Luiss Press.
- Moynihan, D.P., 2005, *Goal-based Learning and The Future of Performance Management*, Public Administration Review, Vol. 65 No. 2., pp. 203-216.
- Moynihan, D.P., S. Fernandez, S. Kim, K.M. LeRoux, S.J. Piotrowsky, B.E. Wright e K. Yang, 2011, *Performance regimes amidst governance complexity*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 21 No. 1, pp. 141-155.
- Mu, J., M. De Jong e J. Koppenjan, 2019, *Assessing and explaining interagency collaboration performance: a comparative case study of local governments in China*, Public Management Review, Vol. 21 No. 4, pp. 581-605.
- Mulford, C.L. e D.L. Rogers, 1982, *Definitions and models*, in Rogers, D.L. e D.A. Whetten, (Eds), *Interorganizational Coordination: Theory, Research, and Implementation*, Iowa State University Press: Ames.
- Mullin, M. e D.M. Daley, 2010, *Working with the state: exploring interagency collaboration within a federalist system*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 20 No. 4, pp. 757-778.
- Nohrstedt, D., 2016, *Explaining mobilization and performance of collaborations in routine emergency management*, Administration and Society, Vol. 48 No. 2, pp. 135-162.
- Nolte, I.M., 2018, *Interorganizational collaborations for humanitarian aid: an analysis of partnership, community, and single organization outcomes*, Public Management and Management Review, Vol. 41 No. 3, pp. 596-619.
- Nolte, I.M. e J. Lindenmeier, 2023, *Creeping crises and public administration: A time for adaptive governance strategies and cross-sectoral collaboration?*, Public Management Review, pp. 1-22.
- Noto, G., A. Prenestini, F. Cosenz e G. Barresi, 2023, *Tackling wicked problems in performance management and governance of public health: an empirical analysis of COVID-19 vaccination strategies*, International Journal of Public Sector Management, Vol. 36 No. 2, pp. 130-151.
- Nukpezah, J.A., 2019, *Opportunities for Collaboration and the Adoption of Local Government Investment Pools*, International Journal of Public Administration, Vol. 42 No. 10, pp. 799-809.

- O’Leary, R. e N. Vij, 2012, *Collaborative public management: where have we been and where are we going?*, The American Review of Public Administration, Vol. 42 No. 5, pp. 507-522.
- O’Toole, L.J., 1997, *Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration*, Public Administration Review, Vol. 57 No. 1, pp. 45-52.
- O’Toole, L.J. e K.J. Meier, 2004, *Public management in intergovernmental networks: matching structural networks and managerial networking*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 14 No. 4, pp. 469-494.
- O’Toole, L.J., 2015, *Networks and networking: the public administrative agendas*, Public Administration Review, Vol. 75 No. 3, pp. 361-371.
- Oomsels, P. e G. Bouckaert, 2014, *Studying interorganizational trust in public administration a conceptual and analytical framework for “administrational trust”*, Public Management and Management Review. Vol. 37 No. 4, pp. 577-604.
- Osborne, S.P., 2010, *Introduction The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?*. Routledge.
- Page, S., 2003, *Entrepreneurial Strategies for Managing Interagency Collaboration*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 13 No. 3, pp. 311-339.
- Pao, M.L., 1985, *Lotka’s law: A testing procedure*, Information Processing & Management, Vol. 21 No. 4, pp. 305-320.
- Papi, L., R. Ievoli, G. Gobbo, E. Deidda Gagliardo e F. Bacchini, 2020, *Il Valore Pubblico quale volano per finalizzare le performance di filiera dei Ministeri verso il Benessere Equo e Sostenibile - Public Value. How to finalize Ministries’ inter-institutional performances towards equitable and sustainable wellbeing*, Azienda Pubblica, Fascicolo 01/2020.
- Peters, D.T.J.M., E.H. Klijn, K. Stronks e J. Harting, 2017, *Policy coordination and integration, trust, management and performance in public health-related policy networks: A survey*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 83 No. 1, pp. 200-222.
- Pierre, J. e J. De Fine Licht, 2021, *Collaborative gaming: When principals and agents agree to game the system*, Public Administration, Vol. 99 No. 4, pp. 711-722.
- Pollitt, 2003, *The Essential Public Manager: Public Policy and Management*, UK: Open University Press, McGraw-Hill Education.
- Page, S., 2003, *Entrepreneurial strategies for managing interagency collaboration*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 13 No. 3, pp. 311-339.
- Prentice, C.R., M.T. Imperial e J.L. Brudney, 2019, *Conceptualizing the Collaborative Toolbox: A Dimensional Approach to Collaboration*, The American Review of Public Administration, Vol. 49 No. 7, pp. 792-809.
- Profeti, S. e B. Baldi, 2021, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d’accesso all’agenda*, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, Fascicolo 3/2021.
- Provan, K.G., K. Huang e H.B. Milward, 2009, *The evolution of structural embeddedness and organizational social outcomes in a centrally governed health and human services network*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 19 No. 4, pp. 873-893.

- Provan, K.G., A. Fish e J. Sydow, 2007, *Interorganizational networks at the network level: a review of the empirical literature on whole networks*, Journal of Management, Vol. 33 No. 3, pp. 479-516.
- Provan, K.G. e R.H. Lemaire, 2012, *Core concepts and key ideas for understanding public sector organizational networks: using research to inform scholarship and practice*, Public Administration Review, Vol. 72 No. 5, pp. 638-648.
- Provan, K.G. e H.B. Milward, 1995, *A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: a comparative study of four community mental health systems*, Administrative Science Quarterly, Vol. 40 No. 1, pp. 1-133.
- Provan, K.G. e H.B. Milward, 2001, *Do networks really work? A framework for evaluating public sector organizational networks*, Public Administration Review, Vol. 61 No. 4, pp. 414-423.
- Provan, K.G. e J.G. Sebastian, 1998, *Networks within networks: service link overlap, organizational cliques, and network effectiveness*, Academy of Management Journal, Vol. 41 No. 4, pp. 553-563.
- Provan, K.G., H.B. Milward e K.R. Isett, 2002, *Collaboration and integration of community-based health and human services in a nonprofit managed care system*, Health Care Management Review, Vol. 27 No. 1, pp. 21-32.
- Provan, K.G., M.A. Veazie, L.K. Staten e N.I. Teufel-Shone, 2005, *The use of network analysis to strengthen community partnerships*, Public Administration Review, Vol. 65 No. 5, pp. 603-613.
- Purdy, J.M., 2012, *A framework for assessing power in collaborative governance processes*, Public Administration Review, Vol. 72 No. 3, pp. 409-417.
- Qu, S.Q. e J. Dumay, 2011, *The Qualitative Research Interview*, Qualitative Research in Accounting and Management, Vol. 8 No. 3, pp. 238-264.
- Raab, J., R.S. Mannak e B. Cambre, 2013, *Combining structure, governance, and context: a configurational approach to network effectiveness*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 25 No. 2, pp. 479-511.
- Rajala, T., H. Laihonon e J. Vakkuri, 2018, *Shifting from output to outcome measurement in public administration-arguments revisited*, in Borogonovi, E., E. Anessi-Pessina e C. Bianchi, (Eds), *Outcome-based Performance Management in the Public Sector*. Springer, Cham.
- Rajala, T., H. Laihonon e J. Vakkuri, 2020, *Exploring challenges of boundary-crossing performance dialogues in hybrids*, Journal of Management and Governance, Vol. 24, pp. 799-820.
- Rajala, T., 2020, *Performance goals as boundary objects - a compromise between different value definitions in hybrids*, in Vakkuri, J. e J.E. Johanson, *Hybrid governance, organisations and society*, Routledge.
- Ran, B. e H.T. Qi, 2019, *The entangled twins: power and trust in collaborative governance*, Administration and Society, Vol. 51 No. 4, pp. 607-636.
- Ran, B. e H.T. Qi, 2018, *Contingencies of power sharing in collaborative governance*, American Review of Public Administration, Vol. 48 No. 8, pp. 836-851.
- Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e Del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.
- Regolamento (UE) 2021/2106 della Commissione del settembre 2021 che integra il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, stabilendo gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza.

- Ryan, C. e P. Walsh, 2004, *Collaboration of public sector agencies: reporting and accountability challenges*, International Journal of Public Sector Management, Vol. 17 No. 7, pp. 621-631.
- Samaratunge, R., D. O'Neill, K. Coghil e B. Wijayarathne, 2017, *Building horizontal coordination in Sri Lanka*, Public Administration and Development, Vol. 37 No. 5, pp. 319-330.
- Scott, R.J. e R. Boyd, 2023, *Determined to succeed: Can goal commitment sustain interagency collaboration?*, Public Policy and Administration, Vol 38 No. 1, pp. 3-33.
- Sharma, A.K., A. Goyal e A. Sharma, 2024, *Relevance of classical management concepts in the contemporary era-a case study of Fayol's principles*, IIMT Journal of Management.
- Siciliano, M.D., J.B. Carr e V.G. Hugg, 2021, *Analyzing the Effectiveness of Networks for Addressing Public Problems: Evidence from a Longitudinal Study*, Public Administration Review, Vol. 81 No. 5, pp. 895-910.
- Siciliano, M. D. e T. Whetsell, 2023, *Network Interventions: Applying Network Science for Pragmatic Action in Public Administration and Policy*, Perspectives on Public Management and Governance, Vol. 6 No. 2-3, pp. 67-79.
- Silvestre, H.C., R.C. Marques, B. Dollery e G.J. Gomes De Sá, 2022, *Outsourcing through intermunicipal co-operation: Waste collection and treatment services in Brazil*, Public Money & Management, Vol. 42 No. 8, pp. 637-647.
- Span, K.C.L., K. Luijckx, J.M.G.A. Schols e R. Schalk, 2012, *The relationship between governance roles and performance in local public interorganizational networks: a conceptual analysis*, American Review of Public Administration, Vol. 42 No. 2, pp. 186-201.
- Spink, P., G. Lotta e F. Burgos, 2021, *Institutional vulnerability and trust in public agencies: Views from both sides of the street*, Governance, Vol. 34 No. 4, pp. 1057-1073.
- Star, S.L., 2010, *This is not a boundary object: Reflections on the origin of a concept*, Science, Technology, & Human Values, Vol. 35 No. 5, pp. 601-617.
- Star, S.L. e J. Griesemer, 1989, *Institutional ecology, 'Translation', and boundary objects: Amateurs and professionals on Berkeley's museum of vertebrate zoology*, Social Studies of Science, Vol. 19, pp. 387-420.
- Sullivan, H., P. Williams, M. Marchington e L. Knight, 2013, *Collaborative futures: discursive realignments in austere times*, Public Money and Management, Vol. 33 No. 2, pp. 123-130.
- Suo, L., X. Li e S. Cao, 2023, *How governance boundaries affect regional collaboration on atmospheric governance – Evidence from China's Yangtze River Delta*, Review of Policy Research, Vol. 40 No. 4, pp. 509-533.
- Swann, W.L., 2017, *Examining the impact of local collaborative tools on urban sustainability efforts: does the managerial environment matter?*, American Review of Public Administration, Vol. 47 No. 4, pp. 455-468.
- Thomson, A.M. e J.L. Perry, 2006, *Collaboration processes: inside the black box*, Public Administration Review, Vol. 66 No. 1, pp. 20-32.
- Torres, M.F., B. C. Rogers e R. M. Ugarelli, 2020, *A framework to explain the role of boundary objects in sustainability transitions*, Environmental Innovation and Societal Transitions, Vol. 36, pp. 34-48.

- Tranfield, D., D. Denyer e P. Smart, 2003, *Towards a methodology for developing evidence informed management knowledge by means of systematic review*, British Journal of Management, Vol. 14 No. 3, pp. 207-222.
- Turrini A., D. Cristofoli, F. Frosini e G. Nasi, 2010, *Networking literature about determinants of network effectiveness*, Public Administration, Vol. 88 No. 2, pp. 528-550.
- Ulibarri, N., 2015, *Collaboration in federal hydropower licensing: impacts on process, outputs, and outcomes*, Public Performance and Management Review, Vol. 38 No. 4, pp. 578-606.
- UN Nations, Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.
- Uster, A., D. Vashdi e I. Beeri, 2022, *Enhancing Local Service Effectiveness Through Purpose-Oriented Networks: The Role of Network Leadership and Structure*, The American Review of Public Administration, Vol. 52 No. 4, pp. 298-316.
- Van Raaij, D.P.A.M., 2006, *Norms network members use: an alternative perspective for indicating network success or failure*, International Public Management Journal, Vol. 9 No. 3, pp. 249-270.
- Vangen, S., 2017, *Developing practice-oriented theory on collaboration: a paradox lens*, Public Administration Review. Vol. 77 No. 2, pp. 263-272.
- Varda, D.M. e J.H. Retrum, 2015, *Collaborative performance as a function of network members' perceptions of success*, Public Performance and Management Review, Vol. 38 No. 4, pp. 632-653.
- Verkuil, P.R. e J.E. Fountain, 2014, *The administrative conference of the United States: recommendations to advance cross-agency collaboration under the GPRA modernization act*, Public Administration Review, Vol. 74 No. 1, pp. 10-11.
- Voets, J., W. Van Dooren e F. De Rynck, 2008, *A framework for assessing the performance of policy networks*, Public Management Review, Vol. 10 No. 6, pp. 773-790.
- Voorn, B., M. Van Genugten e S. Van Thiel, 2019, *Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery*, Public Administration, Vol. 97 No. 3, pp. 671-685.
- Wang, X.H., K. Chen e E.M. Berman, 2016, *Building network implementation capacity: evidence from China*, International Public Management Journal, Vol. 19 No. 2, pp. 264-291.
- Weber, E.P. e A.M. Khademian, 2008, *Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings*, Public Administration Review, Vol. 68 No. 2, pp. 334-349.
- Whelan, C., 2015, *Managing dynamic public sector networks: effectiveness, performance, and a methodological framework in the field of national security*, International Public Management Journal, Vol. 18 No. 4, pp. 536-567.
- Whelan, C., 2011, *Network dynamics and network effectiveness: a methodological framework for public sector networks in the field of national security*, Australian Journal of Public Administration, Vol. 70 No. 3, pp. 275-286.
- Willem, A. e S. Lucidarme, 2014, *Pitfalls and challenges for trust and effectiveness in collaborative networks*, Public Management Review, Vol. 16 No. 5, pp. 733-760.

- Wood, D.J. e B. Gray, 1991, *Toward a comprehensive theory of collaboration*, The Journal of Applied Behavioral Science, Vol. 27 No. 2, pp. 139-162.
- Wenger, E., 1998, *Communities of practice: learning, meaning, and identity*, Cambridge University Press.
- Yang, Z. e Y. Lu, 2022, *Exploring network mechanisms to organizations' influence reputation: A case of collaborative disaster response*, Public Management Review, Vol. 24 No. 12, pp. 2004-2032.
- Yi, H.T., 2018, *Network structure and governance performance: what makes a difference?*, Public Administration Review, Vol. 78 No. 2, pp. 195-205.
- Yin, R.K., 2018, *Case Study Research: Design and Methods*, Sage Publishing.
- Yu, Y., Z. Jin e J. Qiu, 2021, *Global Isotopic Hydrograph Separation Research History and Trends: A Text Mining and Bibliometric Analysis Study*, Water, Vol. 13 No. 18, pp. 25-29.
- Yu-Che, C. e J. Lee, 2018, *Collaborative data networks for public service: governance, management, and performance*, Public Management Review, Vol. 20 No. 5, pp. 672-690.
- Ysa, T., V. Sierra e M. Esteve, 2014, *Determinants of network outcomes: the impact of management strategies*, Public Administration, Vol. 92 No. 3, pp. 636-655.



## RINGRAZIAMENTI

Desidero esprimere un sincero ringraziamento a tutti i componenti del gruppo di ricerca *Government & Civil Society Research Group* dell'Università di Roma Tor Vergata, guidato dal Prof. Marco Meneguzzo.

Un sincero ringraziamento va inoltre al Prof. Andrea Bonomi Savignon e alla Prof.ssa Denita Cepiku per essere un costante esempio di professionalità e fonte di ispirazione.

Infine, un sincero grazie alla mia famiglia, a Carmen e alla piccola Merlina.

---

## *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*

---

### *Ultimi volumi pubblicati:*

PIETRO PAVONE, *Giustizia e managerialità: Tendenze di governance e prospettive di accountability* (E-book).

FLORIANA FUSCO, *La rendicontazione socio-ambientale e di sostenibilità nel sistema giudiziario italiano*. Presupposti scientifici ed evidenze empiriche (E-book).

RENATO CIVITILLO, *Il dissesto finanziario degli enti locali*. Profili economico-aziendali (disponibile anche in e-book).

DAVIDE GIACOMINI, *Profili organizzativi e aziendali dell'intermunicipalità* (E-book).

CARLA DEL GESSO, *L'interdipendenza tra public governance e accountability nelle aziende ospedaliero-universitarie* (E-book).

ELENA GORI, SILVIA FISSI, *Il dissesto finanziario negli enti locali*. Un modello per l'analisi e la prevenzione dei default (disponibile anche in e-book).

ROSSELLA ROMANO, *I servizi idrici italiani*. Quale relazione tra performance e modelli di governance (disponibile anche in e-book).

### *Contributi e riflessioni*

STEFANO POZZOLI, ANTONIO GITTO, *Trasparenza nelle società partecipate*. Obblighi e opportunità (disponibile anche in e-book).

CHIARA LEARDINI, GIOVANNI ANTONIO SALA, BETTINA CAMPEDELLI (a cura di), *L'azienda ospedaliera universitaria integrata*. Un modello di integrazione tra attività di cura, ricerca e formazione (disponibile anche in e-book).

ALDO PAVAN, ELISABETTA REGINATO, ISABELLA FADDA, *The implementation gap of NPM reforms in italian local governments*. An empirical analysis (E-book).

ANDREA GARLATTI (a cura di), *Autonomia istituzionale e performance aziendale nei sistemi di pubblico impiego*. Il caso del Friuli Venezia Giulia (disponibile anche in e-book).

LUCA ANSELMI, FABIO DONATO, LUDOVICO MARINÒ, ALDO PAVAN, MARA ZUCCARDI MERLI (a cura di), *Il declino del sistema dei controlli manageriali nelle pubbliche amministrazioni*. Dal federalismo ai costi standard (disponibile anche in e-book).

# Vi aspettiamo su:

**[www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)**

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE  
LE VOSTRE RICERCHE.



**Management, finanza,  
marketing, operations, HR**

**Psicologia e psicoterapia:  
teorie e tecniche**

**Didattica, scienze  
della formazione**

**Economia,  
economia aziendale**

**Sociologia**

**Antropologia**

**Comunicazione e media**

**Medicina, sanità**



**Architettura, design,  
territorio**

**Informatica, ingegneria**

**Scienze**

**Filosofia, letteratura,  
linguistica, storia**

**Politica, diritto**

**Psicologia, benessere,  
autoaiuto**

**Efficacia personale**

**Politiche  
e servizi sociali**



**FrancoAngeli**

La passione per le conoscenze

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835168911

# FrancoAngeli

## a strong international commitment

Our rich catalogue of publications includes hundreds of English-language monographs, as well as many journals that are published, partially or in whole, in English.

The **FrancoAngeli**, **FrancoAngeli Journals** and **FrancoAngeli Series** websites now offer a completely dual language interface, in Italian and English.

Since 2006, we have been making our content available in digital format, as one of the first partners and contributors to the **Torrossa** platform for the distribution of digital content to Italian and foreign academic institutions. **Torrossa** is a pan-European platform which currently provides access to nearly 400,000 e-books and more than 1,000 e-journals in many languages from academic publishers in Italy and Spain, and, more recently, French, German, Swiss, Belgian, Dutch, and English publishers. It regularly serves more than 3,000 libraries worldwide.

*Ensuring international visibility and discoverability for our authors is of crucial importance to us.*

---

## FrancoAngeli



torrossa  
Online Digital Library

Il volume intende contribuire al dibattito scientifico sulle forme di collaborazione inter-istituzionale nel settore pubblico in contesti in cui due o più pubbliche amministrazioni sono interessate al raggiungimento di obiettivi trasversali legati a piani, programmi e politiche nazionali/internazionali, descrivendone le ricadute sulla gestione delle performance organizzative nelle organizzazioni pubbliche.

Tale sfida trova nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) un caso studio ideale per arricchire il dibattito sulla necessità di coordinare gli interventi e l'uso delle risorse attorno ad obiettivi condivisi e trasversali di lungo periodo. Il PNRR, infatti, rappresenta un primo esempio di piano strategico nazionale in cui tutte le amministrazioni centrali e locali sono coinvolte per il raggiungimento di obiettivi trasversali alle competenze specifiche dei singoli enti.

Attraverso un approccio teorico innovativo, il volume fornisce una chiave interpretativa originale di quanto emerso finora in letteratura, collegando antecedenti teorici che, ad oggi, hanno dialogato poco e sistematizza i fattori abilitanti della performance inter-istituzionale in un unico modello. Quanto emerge dal caso studio proposto, inoltre, contribuisce ad avviare una riflessione sulla scalabilità dei vantaggi collaborativi anche alla gestione ordinaria di politiche, programmi e finanziamenti europei da parte delle organizzazioni appartenenti al settore pubblico.

---

**Lorenzo Costumato** ha conseguito il dottorato di ricerca in Public Management and Governance nel 2022 ed è Assegnista di ricerca in Economia Aziendale presso il Dipartimento di Management e Diritto dell'Università di Roma "Tor Vergata", dove è parte del Government & Civil Society Research Group.