



URGE WORKING PAPER 5/2006

Conoscenza e apprendimento nella governance europea

Patrik Vesan

Unità di Ricerca sulla Governance Europea URGE, Torino

e-mail: patrik.vesan@urge.it

URGE is the Research Unit on European Governance of the Collegio Carlo Alberto Foundation

Address: URGE, Collegio Carlo Alberto, Via Real Collegio 30, 10024 Moncalieri (Turin), Italy

Website: www.urge.it

1. Introduzione

La conoscenza, intesa come insieme di dati, informazioni ed interpretazioni cui gli attori presenti nell'arena politica fanno ricorso per comprendere e spiegare la realtà, costituisce una risorsa di potere cruciale, soprattutto in contesti caratterizzati da elevata incertezza. I soggetti che la controllano e le differenti modalità del suo impiego possono infatti condizionare fortemente le dinamiche dei processi decisionali e, di conseguenza, gli esiti che ne derivano. Non vi è dunque da stupirsi se tale tema ha attirato da sempre l'attenzione di numerose discipline: dalle scienze cognitive, al management, alla sociologia dell'organizzazione, fino all'economia e alla scienza politica. In particolare, nell'ambito dell'analisi delle politiche pubbliche, il fenomeno della conoscenza e dell'apprendimento ha conosciuto, nel corso dell'ultimo quindicennio, un rifiorire d'interesse per via di almeno due ragioni. Da un lato, perché le strategie d'analisi e valutazione possono oggi fare affidamento a tecnologie di elaborazione e comunicazione dei dati, impensabili anche solo pochi decenni fa. Dall'altro, perché lo stesso diffondersi a vari livelli istituzionali di "nuove forme di governance", ovvero di modalità di regolazione politica fondate su pratiche partenariali, procedure volontaristiche e meccanismi di pressione cognitiva, piuttosto che sul solo comando gerarchico, pone sotto una nuova luce il possibile ruolo dell'expertise e delle dinamiche di apprendimento nei processi di policy-making, soprattutto in riferimento alle politiche europee¹. Entrambe queste motivazioni contribuiscono al fatto che venga riproposto, al centro dell'agenda di ricerca, un tradizionale quesito della *policy analysis*: se e come sia possibile migliorare la capacità delle istituzioni pubbliche di trovare soluzioni a problematiche socio-economiche complesse e, al contempo, di garantire legittimità e sostegno necessario alle decisioni adottate.

Scopo di questo articolo è interrogarci sui rapporti fra politica e conoscenza in riferimento all'architettura della governance europea. Nella prima parte, tratteremo la questione del cambiamento negli approcci alla conoscenza come risorsa del policy-making in connessione con l'affermarsi di "nuove forme di governance". Nella seconda parte, considereremo alcuni fra i principali strumenti e strategie di apprendimento organizzativo² in uso a livello europeo, quali il *benchmarking*, le procedure di revisione periodica, il *mainstreaming* ed il partenariato. Infine, avizzeremo alcune riflessioni riguardo al controverso tema dell'apprendimento nell'ambito delle politiche pubbliche.

2. La prospettiva della governance ed i mutamenti negli approcci alla conoscenza

L'affermarsi di modalità innovative per la produzione di beni collettivi e l'assolvimento di funzioni pubbliche ha comportato non solo un revival dell'interesse per il ruolo dell'expertise e delle dinamiche di apprendimento, ma anche una ri-focalizzazione, perlomeno in chiave prescrittiva, riguardo all'uso della conoscenza nei processi decisionali. Al fine di illustrare tale cambiamento, distingueremo tre approcci relativi all'elaborazione e all'impiego delle risorse cognitive nel policy-making (cfr. Tab. 1).

¹ La letteratura su questo tema è piuttosto estesa: cfr. Kooiman (1993) Jachtenfuchs e Kohler-Koch (1995); Rhodes (1997); Héritier (2001); Eberlein e Kerwer (2002); Stoker (2004); Kohler-Koch e Rittberg (2006).

² Con "strumenti di apprendimento organizzativo" facciamo riferimento a quei dispositivi procedurali e strutturali che consentono alle organizzazioni di apprendere, vale a dire di raccogliere, analizzare, catalogare, disseminare ed utilizzare sistematicamente le informazioni rilevanti ai fini della propria attività e performance (Popper e Lipshitz 2000).

Il primo approccio, che chiameremo razionale, fa riferimento alla tradizionale immagine del “*knowledge for policy*”, ossia della conoscenza come sapere posseduto da una ristretta cerchia di “specialisti” e messo a disposizione degli attori decisionali (Stone et al. 2001; Neilson 2001). Secondo tale prospettiva, il processo conoscitivo all’interno del policy-making si riduce all’acquisizione e all’utilizzo di dati e informazioni al solo fine di ottimizzare il raggiungimento di obiettivi predefiniti. In questo caso, i soggetti portatori di competenze e saperi specialistici appartengono, di norma, a ristrette comunità professionali tecnico-scientifiche, all’uopo consultate dalle autorità politiche. La conoscenza finisce quindi col presentarsi come una risorsa immessa nel *policy process* solo laddove e qualora venga considerata utile, mentre la sua produzione rimane un’attività separata ed autonoma rispetto al momento decisionale.

Un secondo approccio è quello di tipo partecipativo. La conoscenza è qui intesa come un elemento che emerge in seno a processi di *policy-making* aperti ad una pluralità di attori, attraverso pratiche discorsive rivolte all’aggregazione o alla sintesi di saperi ed interessi di diversa origine e natura. Possiamo distinguere due principali modalità per mezzo delle quali la combinazione delle preferenze in gioco può realizzarsi. Da una parte, attraverso il bilanciamento degli interessi presenti nel campo decisionale. In questo caso, il processo conoscitivo si concretizza nello scambio di informazioni all’interno di reti più o meno formali di attori ed è finalizzato all’identificazione di soluzioni politicamente attuabili, aggirando gli ostacoli che impediscono il “reciproco aggiustamento” tra le parti. Dall’altra, la ricomposizione delle preferenze può avvenire tramite il ricorso a pratiche deliberative riconducibili a quello che Habermas chiama «agire comunicativo», ovvero a forme di azione incentrate sul linguaggio e finalizzate alla ricerca di un’intesa fondata sulla condivisione di punti di vista ed immagini del mondo (Habermas 1991; Cohen e Sabel 1997). La conoscenza appare, dunque, come un prodotto dialogico esperito nel corso di dibattiti aperti ad una pluralità di *stakeholders*, volto all’identificazione di “visioni comuni” e al raggiungimento di posizioni condivise.

Infine, il terzo approccio è quello di tipo riflessivo (Schön e Rein 1994). Anche in questo caso, la conoscenza risulta essere un elemento interno al processo decisionale e frutto dell’interazione continua tra una molteplicità di soggetti. Ma a differenza del precedente, il processo conoscitivo risiede qui nell’attivazione di dinamiche di auto-critica e consapevolezza riguardo alle conseguenze del proprio agire e ai costrutti cognitivi e normativi sui quale gli attori fondano le proprie credenze e cercano soluzioni ai loro problemi. La conoscenza deriva dall’analisi dei propri successi e fallimenti e dall’assunzione di differenti prospettive sulla maniera di elaborare ed affrontare determinate questioni, allo scopo di individuare i punti di forza e di debolezza dei rispettivi *frames*. Tali pratiche riflessive comportano, dunque, sia un continuo scambio di informazioni ed esperienze tra gli attori che interagiscono in una data area di policy, sia una costante valutazione degli effetti delle proprie azioni; lo scopo è infatti quello di acquisire maggiore “sensibilità” riguardo alle implicazioni che discendono da una determinata impostazione dei problemi e dalla traduzione pratica delle soluzioni individuate.

Tabella 1 Tre diversi approcci alla conoscenza nei processi di produzione delle politiche.

<i>Approcci</i>	<i>Definizione di conoscenza</i>	<i>Principali soggetti detentori dell'expertise</i>	<i>Modalità di produzione della conoscenza</i>
Razionale	Conoscenza come sapere "specialistico" di natura tecnico-scientifica.	Scienziati e tecnici in possesso delle informazioni ritenute utili al perseguimento di scopi predefiniti	Acquisizione dell'expertise prodotta dalle comunità tecnico-scientifiche
Partecipativo	Conoscenza come ricerca di soluzioni pragmatiche, politicamente attuabili Conoscenza come costruzione di visioni condivise e posizioni comuni	Reti più o meno formali di stakeholders ed esperti Soggetti coinvolti nelle arene deliberative	Riconoscimento degli ostacoli che si interpongono al mutuo aggiustamento degli interessi di parte Deliberazione
Riflessivo	Conoscenza come "auto-consapevolezza"	Vari: soggetti coinvolti nelle varie fasi del policy-making	Riconoscimento dei propri limiti e punti di forza alla luce del confronto con diverse prospettive e della valutazione degli esiti delle azioni intraprese

È ovvio che aspetti relativi a ciascuna di queste tre modalità di ricorso alla conoscenza come risorsa nel policy-making possono coesistere e sovrapporsi nell'utilizzo di un dato strumento di policy o nell'esplicarsi di un determinato processo decisionale. Tale distinzione sul piano analitico è comunque utile per valutare, a seconda della politica esaminata, se una determinata modalità ha o meno il sopravvento sulle altre o viceversa quale tipo di combinazione possa presentarsi. In secondo luogo, tale distinzione ci permette di illustrare alcune caratteristiche di fondo che distinguono i processi conoscitivi legati alle ultime due modalità menzionate. Innanzitutto, nella prospettiva razionale la classe di attori che detiene l'expertise è composta da comunità necessariamente esclusive di "specialisti", ovvero di tecnici, scienziati, ingegneri che fanno della produzione della conoscenza la loro principale professione e che per questo vengono chiamati al servizio della politica. Al contrario, secondo le modalità di tipo argomentativo e riflessivo, la conoscenza è una risorsa diffusa e frammentata in una pluralità di soggetti, ognuno dei quali è portatore di interessi e di informazioni rilevanti. Per questo i processi conoscitivi si fanno, rispetto al classico approccio razionale, più inclusivi, ovvero potenzialmente aperti ad un maggior numero di partecipanti. Inoltre, la modalità razionale comporta tendenzialmente un uso occasionale e mirato della conoscenza "specialistica", che viene mobilitata a seconda di esigenze specifiche. Le modalità di tipo argomentativo e riflessivo privilegiano invece un impiego della conoscenza permanente, o perlomeno iterato, talché il ricorso all'expertise diviene un aspetto intrinseco allo stesso processo decisionale e attuativo delle politiche. Infine, un ulteriore e forse più importante vantaggio dovuto a tale distinzione è che ci consente di mettere a fuoco un certo ri-orientamento, perlomeno in chiave normativa, nel ricorso alla conoscenza all'interno dei processi di policy-making. Tale ri-orientamento, che si sostanzia nel prevalere di modalità di tipo partecipativo e riflessivo su quelle di tipo razionale, pare emergere in connessione col diffondersi di cosiddette nuove forme di

governance (Dorf e Sabel 1998; Eberlein e Kerwer 2002; Trubek e Mosher 2003; Sabel e Zeitlin 2003). La propensione verso stili di policy-making che si vogliono più policentrici, consensuali e partecipativi cambia infatti la stessa concezione del ruolo e dello spazio assunto dalla conoscenza. Gli attori decisionali non sono più considerati come organi monocratici, affiancati da esperti nella veste di “consiglieri del principe”, ma reti di *stakeholders* pubblici e privati che concorrono alla formulazione ed implementazione delle politiche. Allo stesso modo, i processi conoscitivi non devono più limitarsi solo ad attività sporadiche di consulenza, ma devono essere ricompresi all’interno di un processo politico che, anche per questo, si fa più trasparente ed inclusivo, vale a dire aperto a differenti pratiche, istituzioni e attori.

2.1 La conoscenza come risorsa nel policy-making europeo

Ripercorrendo brevemente l’evoluzione del policy-making a livello europeo è possibile cogliere il manifestarsi di tale rifocalizzazione negli approcci alla conoscenza in connessione allo sviluppo di cosiddette “nuove forme di governance”. La conoscenza come risorsa politica assume un ruolo cruciale già a partire dal modello istituzionale della Comunità economica del carbone e dell’acciaio (Ceca). La strategia di Jean Monnet fu infatti incentrata sulla “funzione trainante” di coalizioni sovranazionali, formate da élite politiche illuminate, da una ristretta cerchia di esperti e da gruppi d’interesse, che avrebbero dovuto fornire il sostegno necessario allo sviluppo e alla diffusione del progetto comunitario (Featherstone 1994; Radaelli 1999). Tali aspetti tecnocratici presenti nell’originario progetto Monnet sopravvissero anche nei decenni successivi, trovando un terreno fecondo nel configurarsi dell’Europa come “stato regolatore” (Majone 1996, 1999; Caporaso 1996). Privata di reali capacità estrattive (ovvero d’imposizione fiscale) e di significative risorse finanziarie, l’Unione è andata infatti specializzandosi come apparato regolativo rivolto per lo più al controllo e alla gestione delle esternalità prodotte dall’integrazione degli Stati membri. Questo ha contribuito fortemente, come argomenta Radaelli (1999), a porre in risalto il ruolo dell’expertise nel processo d’integrazione europea. Le politiche regolative si fondano infatti, più di altre, sulla profonda conoscenza delle questioni che debbono essere regolate e sulla capacità di ottenere risultati efficienti, il che pone i gruppi di esperti in una posizione cruciale all’interno del processo decisionale.

Con l’estendersi del raggio d’azione dell’Unione anche ad aree di policy precedentemente affidate alla competenza esclusiva degli Stati membri, la stessa concezione del ruolo e delle modalità d’impiego dell’expertise ha subito alcune importanti trasformazioni. Da una parte, e’ infatti maturata la consapevolezza che la legittimazione delle decisioni comunitarie assunte in ambiti di accresciuta salienza politica non possa fondarsi solo sul “consenso permissivo” dei cittadini o sulla fiducia nell’operato di esperti indipendenti, ma debba essere perseguita, almeno in teoria, attraverso l’attivo coinvolgimento di tutti coloro che detengono interessi e informazioni rilevanti sulle questioni oggetto di dibattito. Dall’altra, appare con maggiore evidenza che la tradizionale modalità tecnocratica di ricorso alla conoscenza, intesa come capacità di pianificazione e razionalizzazione degli interventi, risulti spesso una soluzione inadeguata, giacché il raggiungimento dell’efficienza non costituisce necessariamente, soprattutto in determinati settori di policy, né l’unico, né il principale, scopo dell’azione politica. Tale nuovo orientamento è confermato dall’adozione di dispositivi istituzionali, quali il

Metodo aperto di coordinamento, e dall'approfondimento di alcuni già esistenti, come le modalità di consultazione degli *stakeholders* previste nel Metodo comunitario. In particolare, chiari indizi in merito alla ri-definizione in chiave normativa dell'uso della conoscenza nei processi di produzione delle politiche europee sono rinvenibili in due documenti che assumono, sotto questo profilo, un valore emblematico: il Libro bianco sulla governance europea³ e le conclusioni del Vertice di Lisbona nel marzo del 2000.

Con la pubblicazione di un Libro bianco sulla governance europea, la Commissione si era prefissa come compito principale quello di riflettere sul suo ruolo in seno al sistema istituzionale europeo, soprattutto al fine di rispondere al clima di sfiducia che l'aveva pesantemente investita (Jorges et al. 2001; Vesan 2003). In particolare, in merito alla questione dell'uso delle risorse conoscitive, la Commissione intendeva farsi promotrice di una nuova strategia di legittimazione dell'expertise imperniata sull'acquisizione e lo scambio di conoscenza attraverso la mobilitazione di una pluralità di attori pubblici e privati⁴. Nel Libro bianco, infatti, il concetto di conoscenza appare esplicitamente coniugato a quello di "partecipazione" e, allo stesso tempo, viene auspicato lo sviluppo di strumenti e strategie volti a favorire una fertile combinazione tra sapere tecnico-scientifico e conoscenza "pratica", acquisita sul campo. Il ricorso all'expertise deve inoltre presentarsi come "*socially robust*", ovvero essere in grado di (i) tenere in stretta considerazione le implicazioni politiche, sociali, economiche e culturali delle innovazioni scientifiche e tecnologiche; (ii) coinvolgere un ampio gruppo di esperti, al fine di integrare le diverse dimensioni della conoscenza (sapere teorico, tecnico, esperienza pratica); (iii) venire costantemente aggiornato nel tempo e adeguato in accordo con le trasformazioni sociali (Nowotny 2003; Lebessis e Pateson 2001).

Allo stesso modo, anche le conclusioni del Consiglio di Lisbona (23-24 marzo 2000) segnano un ulteriore passo in direzione di un approccio alla conoscenza di tipo partecipativo e riflessivo. Attraverso il richiamo al cosiddetto Metodo aperto di coordinamento (MAC) come dispositivo cruciale nella strategia per lo sviluppo di una "*knowledge-society*" europea viene infatti promosso un uso estensivo di strumenti di apprendimento organizzativo quali, ad esempio, processi iterati di *benchmarking*, di monitoraggio e programmazione delle politiche. Anche in questo caso, l'enfasi è posta principalmente sul ricorso a "meccanismi discorsivi" (Jacobsson 2004b), vale a dire a pratiche di confronto e dialogo tra i policy-makers nazionali, finalizzate all'attivazione di dinamiche di mutuo apprendimento e alla diffusione di "*local knowledge*" prodotto da "reti decentrate" di politici, tecnici, burocrati e gruppi d'interesse (Eberlein e Kerwer 2002; Zeitlin e Trubek 2003; Zeitlin 2005).

In sintesi, in entrambi i documenti sono facilmente rinvenibili segnali favorevoli alla rifocalizzazione negli orientamenti all'uso della conoscenza in direzione degli approcci di tipo partecipativo e riflessivo. L'expertise non è più considerata solo un sapere specialistico posseduto da pochi, ma il frutto di "discussioni cooperative" e "pratiche riflessive" che devono coinvolgere attori pubblici e privati posti a differenti livelli di governo. Ad ogni modo, al di là di questi propositi, resta ancora da capire se e fino a che punto tali orientamenti trovino effettivo riscontro nell'impiego di strumenti e prassi di produzione della conoscenza e, soprattutto, con quali implicazioni in termini di accrescimento delle capacità degli attori decisionali.

³ «La governance europea. Un libro bianco», COM (2001) 428, luglio 2001.

⁴ A tal proposito, si veda il rapporto preliminare del gruppo di lavoro 1B, in preparazione al Libro bianco sulla governance europea (Liberatore 2001).

3. Politiche europee e strategie di produzione della conoscenza

Il diffondersi di nuove prospettive sulla conoscenza non solo traspare nei dibattiti politici ed accademici a livello europeo, ma sembra essere confermato anche dall'esteso richiamo a specifici strumenti e strategie di apprendimento organizzativo incentrati sull'interazione tra una pluralità di attori e l'attivazione di pratiche riflessive. In questa sezione prenderemo in esame quattro dispositivi che hanno assunto particolare rilievo all'interno delle modalità di governance europea, vale a dire il *benchmarking*, le procedure di revisione periodica, il *mainstreaming* ed il partenariato. Per ciascuno passeremo brevemente in rassegna il loro ingresso sulla scena comunitaria, il rispettivo campo di applicazione e le difficoltà inerenti al loro effettivo ricorso.

3.1 Il *benchmarking*

Il *benchmarking* consiste in un processo di comparazione sistematica dei risultati, delle pratiche o della strutturazione interna di un'organizzazione, al fine di rapportare le sue prestazioni con quelle valutate, sulla base di determinati parametri, come le migliori (le cosiddette "*best practices*"). Introdotto negli anni Cinquanta all'interno delle grandi imprese giapponesi, il *benchmarking* si è presto affermato in tutto il mondo come un dispositivo volto ad incrementare il livello di competitività delle aziende. La rapida estensione ed il successo di tale tecnica è riconducibile principalmente a due fattori (Arrowsmith *et al.* 2004). Da un lato, il *benchmarking* costituisce uno strumento attraverso il quale è possibile promuovere misure rivolte all'apprendimento organizzativo, innescando meccanismi di pressione cognitiva sugli agenti chiamati a competere, risultati alla mano, con i potenziali concorrenti. Dall'altro, il *benchmarking* costituisce un valido mezzo di "controllo a distanza" sulla condotta dei manager dislocati nelle differenti unità aziendali. Una strategia decisa dall'alto può, infatti, essere imposta attraverso la fissazione di obiettivi da raggiungere a livello decentrato e monitorata previa la definizione di specifici indicatori.

Anche a livello europeo il ricorso a tale dispositivo ha mostrato una rapida diffusione. La prima comparsa del *benchmarking* sulla scena comunitaria può essere fatta risalire alla fine degli anni Ottanta ad opera dell'iniziativa della DG III (industria). Ma il suo riconoscimento «ufficiale», quale strumento per la crescita dell'efficienza industriale, verrà sancito solo quasi un decennio più tardi da due Comunicazioni della Commissione europea⁵. Con gli anni, il campo di applicazione del *benchmarking* a livello europeo sarà poi esteso, al di là delle politiche industriali in senso stretto, anche ad altri settori. La definizione di obiettivi e parametri di riferimento comparati è infatti oggi posta al centro del processo di convergenza macroeconomica e finanziaria previsto dall'Unione economica e monetaria; inoltre, forme di monitoraggio e comparazione delle politiche nazionali del lavoro sono sancite dal Titolo VIII del Trattato d'Amsterdam e stabilite in seno alla Strategia europea per l'occupazione avviata, nel novembre del 1997, a seguito del Vertice straordinario di Lussemburgo (Goetschy 1999). Infine, col lancio della cosiddetta Strategia di Lisbona, il *benchmarking* verrà esplicitamente riconosciuto come

⁵ Si tratta della Comunicazione del 9 novembre 1996, «*Benchmarking the competitiveness of European industry*» (COM (96) 463) e della Comunicazione del 16 aprile 1997, «*Benchmarking. Implementation of an instrument available to economic actors and public authorities*» (COM (97) 153), attraverso le quali la Commissione ha promosso la costituzione di alcuni comitati consultativi e gruppi di lavoro, quali, ad esempio, lo «*High Level Group on Benchmarking*», col compito di incoraggiare ed assistere l'implementazione di una strategia europea a sostegno della competitività industriale.

strumento cruciale per l'amministrazione delle politiche rivolte alla promozione della competitività e la crescita economica ed occupazionale.

La pratica del *benchmarking* adottata a livello europeo presenta certamente specifiche caratteristiche che la distinguono dal suo utilizzo all'interno delle organizzazioni aziendali (Dorsh e Yasin 1998). Innanzitutto, il ricorso a tale dispositivo da parte delle pubbliche amministrazioni comporta maggiori difficoltà nel chiarire cosa sia o meno rilevante misurare, in che modo farlo e su quali presupposti sia possibile selezionare esempi di "buone pratiche" da prendere come modello di riferimento. La raccolta di informazioni standardizzate fra i vari Stati membri costituisce, infatti, un'operazione di non sempre agevole realizzazione. Inoltre, considerando anche l'elevata difformità delle condizioni socio-economiche di partenza, dei sistemi legislativi di riferimento e delle "culture civiche" nazionali, è chiaro che possano insorgere numerosi (anche se non insormontabili) problemi di comparabilità. Al di là di queste difficoltà tecniche, vi sono poi ostacoli di natura politica, in quanto tale processo di valutazione finisce col "prendere le misure", attraverso la predisposizione di specifici indicatori, a scelte ed obiettivi posti in essere non da unità aziendali, ma da attori istituzionali che rivendicano la loro autonomia e sovranità. Se il *benchmarking* realizzato in seno ad una multinazionale può essere, come dicevamo, un valido strumento di controllo e d'imposizione di una data strategia ai suoi dirigenti, il suo buon funzionamento a livello europeo implica prima di tutto il raggiungimento di un certo grado di consenso fra gli attori coinvolti, ovvero l'accettazione volontaristica degli obiettivi sottoposti a valutazione e dei metodi di misurazione attraverso i quali quest'ultima viene realizzata. A fianco di questi potenziali ostacoli ad un fertile ricorso al *benchmarking* come strumento di produzione e di diffusione della conoscenza a livello europeo, va ancora aggiunto il fatto che il suo utilizzo poco oculato espone al rischio di indurre gli attori decisionali al perseguimento strumentale di obiettivi quantitativi definiti *ex ante*, al solo fine di figurare bene nelle graduatorie. In questo caso, il principale pericolo è che venga non solo favorita la "manipolazione creativa" di dati ed informazioni sui risultati ottenuti, ma che siano anche oscurate le potenzialità del *benchmarking* come strumento per l'analisi dei processi e dei fattori qualitativi che sottostanno alle scelte di *policy*. Come infatti affermano Elmuti e Kathawala (1997, 236) «focalizzare l'attenzione solo sui numeri è molto più semplice che analizzare le ragioni contingenti e multi-dimensionali che si celano dietro di essi. Quel che è peggio è che la definizione di obiettivi quantitativi diventa un fine in se stesso, autoreferenziale».

Se certamente queste critiche evidenziano le difficoltà intrinseche a tale meccanismo di apprendimento organizzativo e alla sua trasposizione dalla sfera privata a quella pubblica, occorre comunque non eccedere troppo nel pessimismo. Le potenzialità del *benchmarking* possono essere rinvenute non tanto in relazione alla capacità di perseguire determinati target quantitativi e di conformarsi alle pratiche di coloro che ottengono i risultati migliori, quanto di spronare i *policy-maker* all'eventuale revisione della propria condotta. Come Bessant e Rush sostengono, «l'idea del *benchmarking* non è quella di replicare in un dato luogo ciò che è stato realizzato in un altro, ma di fornire stimoli per una diversa riflessione riguardo allo sviluppo, al perfezionamento e all'implementazione» di una certa politica (2003, 3). In questo senso, esso diventa non più solamente uno strumento manageriale per la valutazione delle performance, ma una strategia formativa rivolta a focalizzare l'attenzione e promuove la "responsabilizzazione" dei *policy-maker* nei riguardi di alcune problematiche o aspetti salienti di una politica.

3.2 Le procedure di revisione periodica

Un secondo strumento di produzione e diffusione della conoscenza che ha assunto particolare rilevanza in seno alle nuove modalità di governance europea è quello delle revisioni periodiche. Tali pratiche consistono nell'analisi e valutazione dettagliata delle politiche di un paese per mezzo dello scrutinio da parte di uno o un gruppo di altri paesi (nella fattispecie delle cosiddette "revisioni *inter pares*"), oppure da parte di soggetti terzi, quali, ad esempio, le istituzioni internazionali. La *ratio* è quella di esaminare ed esprimere un giudizio sugli interventi adottati, spesso a seguito di precedenti accordi su orientamenti, principi e norme da rispettare, al fine di trarne delle lezioni o delle indicazioni utili alla formulazione di successive linee guida e raccomandazioni. Queste procedure sono da tempo largamente utilizzate sia dall'Onu e dalle sue numerose agenzie internazionali, sia dall'Ocse. A livello europeo, esse hanno guadagnato una certa visibilità a partire dalla metà degli anni Novanta, in stretta connessione con lo sviluppo delle politiche di coordinamento macroeconomico ed con la nascita della Strategia europea per l'occupazione (Seo). In particolare, è proprio in riferimento a quest'ultima che tali strumenti vantano oggi un certo livello di approfondimento.

Il sistema di revisioni periodiche che innerva la Seo si sviluppa in due ambiti distinti. In primo luogo, oggetto di valutazione sono i «Piani d'azione per l'occupazione» redatti dai vari governi nazionali. Ogni anno ha infatti luogo un processo di mutua sorveglianza (la cosiddetta "*Cambridge review*") nel quale le politiche di ogni governo vengono sottoposte allo scrutinio da parte degli altri Stati membri, della Commissione e del Comitato per l'occupazione⁶. Le procedure della "*Cambridge review*" sono state spesso criticate per il fatto che risultano generalmente prive di reale efficacia, anche perché ad esse è dedicato uno spazio e un'attenzione limitati (Trubek e Mosher 2003). Tali deficienze risultano ancora più marcate se compariamo le pratiche di "revisione periodica" della Seo con quelle perseguite, sempre in materia di politiche per l'occupazione, dall'Ocse. Come emerge da alcune ricerche (Visser e Hemerijck 2001; Noaksson e Jacobsson 2003), la procedura di revisione prevista dall'Ocse risulta più ambiziosa rispetto a quella perseguita nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione, dal momento che dedica maggiore spazio alle fasi di scrutinio delle prestazioni e delle politiche nazionali⁷. Certamente le ragioni di tale differente sforzo valutativo sono da ricercare nelle stesse caratteristiche istituzionali dell'Ocse: la legittimità del suo operato si basa, infatti, essenzialmente sulla capacità di elaborare analisi ed orientamenti di policy, grazie alla costante mobilitazione di gruppi di ricercatori ed esperti (Pagani 2002). Al contrario, le risorse dedicate a livello europeo alle revisioni periodiche risultano più limitate. In particolare, la Commissione europea riserva maggiore attenzione alle negoziazioni con i rappresentanti degli Stati membri sulle proposte di linee guida per l'occupazione, rispetto al tempo dedicato al monitoraggio delle strategie implementate (Jobelius 2003). Gli stessi orientamenti definiti in seno alla Seo finiscono col riflettere tale processo di mediazione politica tra interessi nazionali, più che risultare semplicemente come il frutto

⁶ La "*Cambridge review*" consiste in una sessione di lavoro, della durata di due giorni, del Comitato per l'occupazione, composto da due rappresentanti per ognuno degli Stati membri e da due rappresentanti della Commissione. A tale incontro si aggiungono altre due valutazioni che rispettivamente precedono e seguono la "*Cambridge review*" vera e propria. Nella fase preparatoria, ogni il Piano nazionale per l'occupazione viene esaminato da un altro Stato membro e dalla Commissione. Il processo di "*peer review*" ad opera del Comitato per l'occupazione è poi seguito da incontri bilaterali tra la Commissione e i vari Stati membri (Rhodes 2005).

⁷ Il processo di sorveglianza prevede un monitoraggio, della durata di circa 18 mesi, che si articola in una fase preparatoria, di raccolta dati tramite un questionario inviato alle autorità nazionali competenti, una fase di consultazione condotta dal Segretariato dell'Ocse, nella quale vengono effettuate anche visite presso il paese esaminato ed infine una fase di valutazione conclusiva da realizzarsi in sessione plenaria con i responsabili del programma di revisione. Cfr. Pagani (2002).

di un confronto tra esperti di politiche occupazionali (Jacobsson 2004a; Jacobsson e Vifell 2003). L'obiettivo è infatti, in questo caso, diverso: non si tratta solo di produrre «*policy advices*», bensì di trovare un accordo politico attorno ad indirizzi programmatici in tema di occupazione (Noaksson e Jacobsson 2003; Visser e Hemerijck 2001)⁸.

Il secondo ambito nel quale si realizzano pratiche di monitoraggio periodico in seno alla Seo è quello relativo al cosiddetto «*Peer Review Programme*», istituito nel 1999 ed ora assorbito nel «*Mutual learning programme*»⁹. Tale iniziativa, condotta dalla Commissione e dal Comitato per l'occupazione, è rivolta all'identificazione e all'analisi delle "buone pratiche" nel campo delle politiche attive del lavoro. I paesi che accettano su base volontaria di partecipare al programma, accolgono la visita degli esperti provenienti da altri due Stati membri. In questo caso, oggetto di scrutinio sono singole iniziative che vengono esaminate sotto vari aspetti: articolazione e modalità d'implementazione, risultati raggiunti, ostacoli incontrati e potenziale di trasferibilità in altri contesti. Tale «*Mutual learning programme*» consiste comunque in un esercizio di natura occasionale, che non rientra in una strategia integrata e continuativa di revisione *inter pares*. La stessa limitata diffusione delle valutazioni ricavate dalle analisi finisce con l'ostacolare fortemente le possibilità che tale pratica possa rappresentare una valida occasione per lo scambio di idee ed osservazioni (Casey e Gold 2005). Inoltre, il fatto di concentrarsi prevalentemente sulle pratiche di "successo" rischia di indurre gli attori ad imitare innovazioni che presto diverranno desuete, inibendo così la loro propensione ad imparare dagli errori e a sperimentare soluzioni alternative (Levitt e March 1988).

3.3 Il *mainstreaming*

Con "*mainstreaming*" s'intende quell'approccio per il quale un dato tema viene integrato in seno al processo politico in modo tale che esso sia preso in considerazione a vari livelli di governo, per tutte le politiche e lungo l'intero arco di sviluppo di una *policy* (dalla formulazione, all'implementazione fino alla valutazione). Questa strategia implica il ri-orientamento dell'azione pubblica da una prospettiva di tipo settoriale ad una visione integrata nella quale l'inclusione sistematica dell'oggetto posto a *mainstreaming* si realizza, da un lato, attraverso la valutazione dell'impatto che ogni iniziativa può avere su di esso e, dall'altro, per mezzo dell'individuazione di quei possibili legami sinergici tra diversi settori di politiche (*policy linkages*) che risultano rilevanti per il tema in questione. Un chiaro esempio di tale prassi è rappresentato a livello europeo dalla strategia di *mainstreaming* perseguita in ambito di politiche di genere. Essa prescrive, infatti, (i) che vengano valutati gli effetti, in termini di disparità di condizioni tra uomini e donne, imputabili ad ogni politica e (ii) che siano stimati gli eventuali impatti, in termini di eguaglianza di capacità tra i sessi, derivanti dalla possibile combinazione fra diverse misure di *policy*. Strategie di *mainstreaming* si sono ad ogni modo sviluppate anche in riferimento ad altre politiche, quali, ad esempio, quelle rivolte ai disabili, alla crescita dell'occupazione o ancora alle problematiche ambientali e dello sviluppo sostenibile. La diffusione di questo strumento è dovuta al fatto che, da un lato, l'intervento in tali settori si presta ad un approccio trasversale, che prevede il coinvolgimento di una molteplicità di attori, dall'altro poiché rappresenta uno strumento che consente alla Commissione di

⁸ Si pensi a tal proposito alla stessa riluttanza della maggior parte degli Stati membri a adottare chiari obiettivi quantitativi in materia occupazionale, al fine di rimanere il più possibile al riparo da eventuali giudizi di inadempienza (Jobelius 2003).

⁹ Si veda il sito "www.mutual-learning-employment.net".

intervenire nonostante le restrizioni legali e di budget che limitano la sua azione (Bruno et al 2006).

Concentrandoci sul *mainstreaming* come strumento di diffusione del principio di uguaglianza fra i generi, i primi riferimenti a livello europeo a tale strategia si rifanno al 1990¹⁰, anche se la sua effettiva promozione ad opera della Commissione europea risale alla seconda metà degli anni Novanta¹¹. La stessa implementazione del *gender mainstreaming* in seno all'organo brussellese ha comportato la nascita di alcuni specifici uffici dedicati. Nel 1996 è infatti istituito prima un "Gruppo di commissari sulle pari opportunità", a cui seguono altri due gruppi inter-servizi, uno riguardante l'eguaglianza di opportunità in generale, l'altro in connessione alle politiche strutturali. Successivamente, una serie di funzionari (i cosiddetti «*gender mainstreaming officials*» e i «*gender focal point*») saranno incaricati di garantire l'attuazione ed il coordinamento dell'approccio integrato alle politiche di genere presso le varie direzioni generali (Pollack e Hafner-Burton 2000). Due ulteriori passi importanti per l'affermazione del *gender mainstreaming* a livello europeo sono poi legati, in primo luogo, al Trattato di Amsterdam, che, di fatto, ha costituzionalizzato tale principio riconoscendo la parità di genere tra i compiti fondamentali della Comunità (art 3.2 TCE); ed, in secondo luogo, alla Strategia di Lisbona, la quale ha ribadito l'importanza dell'approccio integrato alla lotta contro la discriminazione di genere.

Per quanto concerne la valutazione complessiva di tale strategia, essa ha certamente comportato l'istituzione, da parte degli Stati membri, di specifici strumenti e procedure, quali la creazione di banche dati e la redazione di rapporti sulle disparità di genere o ancora la misurazione di "indici d'impatto di genere" in materia occupazionale, di fondi strutturali, di ricerca e sviluppo o di educazione (Rubery et al 2004; Rubery 2002; Mazey 1995; Fitzgerald 2002). Questo sembra aver contribuito ad accrescere sia le capacità individuali dei funzionari delle amministrazioni pubbliche europee e nazionali, attraverso la diffusione di guide e manuali d'istruzioni o con la partecipazione a corsi di formazione, sia quelle istituzionali, con la nascita di appositi ministeri o comitati interministeriali a livello nazionale o anche di strutture di coordinamento del *mainstreaming* e, più in generale, di monitoraggio delle politiche di parità a livello locale (Rubery 2002; True e Minstrom 2001). Ad ogni modo, da più parti viene riconosciuto il limitato "successo" di tale strategia per quel che riguarda l'effettiva diffusione dei principi di uguaglianza di genere, soprattutto in quei paesi dove mancano i presupposti culturali ed organizzativi ad esso favorevoli (Verloo 2002; Rubery 2002). Inoltre, la stessa impostazione razionalistica di fondo del *mainstreaming* rischia di limitare tale strategia solo all'opera di qualche unità amministrativa decentrata o *task-force* in grado di fornire una valutazione degli impatti trasversali delle differenti politiche, senza però permettere l'avvio di effettive dinamiche di apprendimento e sensibilizzazione da parte dei decisori politici.

3.4 Il partenariato.

L'ultimo strumento di produzione della conoscenza che considereremo è il partenariato, vale a dire quel principio organizzativo che prevede la compartecipazione e la

¹⁰ Cfr. il «Terzo Programma d'Azione sulle pari opportunità», COM (90) 67 finale.

¹¹ Cfr. la Comunicazione «Integrare la parità di opportunità fra le donne e gli uomini nell'insieme delle politiche e delle azioni comunitarie», COM (96) 67 finale.

corresponsabilità di diversi attori, pubblici e privati, ad uno stesso processo decisionale, al fine di perseguire uno scopo comune. L'importanza di tale strumento è riconosciuta dalla letteratura che imputa ad esso uno specifico «potenziale trasformativo», derivante dall'acquisizione di nuove informazioni e dal confronto fra gli interessi dei soggetti coinvolti (Mackintosh 1992; Geddes 2000; Ocse 2004; 2001). Il partenariato, infatti, consente non solo l'accumulo di un ricco stock di conoscenze e prospettive su una data questione, ma anche il potenziale sviluppo di rapporti fiduciari e l'elaborazione di quadri interpretativi comuni per la comprensione delle problematiche da affrontare. Questo, a sua volta, può innescare un processo virtuoso per mezzo del quale gli attori giungono a migliorare le loro capacità di coordinamento e a creare un contesto favorevole allo sviluppo di innovazioni, sinergie e valore aggiunto.

A livello europeo, l'adozione ufficiale del partenariato, come principio-guida nell'ambito della politica di coesione economica e sociale, risale alla riforma dei fondi strutturali del 1988 con la quale furono individuati cinque obiettivi generali per la programmazione degli interventi co-finanziati a livello europeo: la programmazione pluriennale, la concentrazione territoriale, l'addizionalità e, per l'appunto, il partenariato (Bache 1998; 2000; Brunazzo 2003; Graziano 2004). Se in una prima fase, il partenariato è stato definito come un serrato processo di consultazione tra la Commissione, lo Stato membro ed altri soggetti designati dal governo nazionale, con le successive revisioni dei regolamenti dei fondi strutturali nel 1993 e nel 1999, tale principio ha subito alcune modifiche, ampliando la gamma dei possibili attori coinvolti anche ai partner economici e sociali e alle organizzazioni non governative del settore ambientale e delle pari opportunità. Inoltre, il ricorso a tale strumento si è esteso negli anni anche ad altri settori, come le politiche di ricerca e sviluppo, quelle ambientali o ancora i programmi di lotta all'esclusione sociale (Hooghe 1996).

La letteratura sulla governance multi-livello e sul "neo-regionalismo" (Hooghe e Marks 2001; Keating 1998; Keating e Loughlin 1997) ha rivolto un particolare interesse nei confronti del partenariato, per lo più richiamando l'attenzione sull'accrescimento delle capacità operative delle amministrazioni locali e sull'apertura di nuovi spazi di contrattazione politica a favore delle autorità regionali e locali. Ad ogni modo, ciò che spesso viene trascurato è l'esame delle modalità e dei meccanismi attraverso i quali il partenariato, da principio astratto, viene tradotto in strategia, ovvero in un insieme di regole e procedure da rispettare. Come mostra una ricerca condotta da Bauer (2002), le concrete modalità di applicazione di tale dispositivo possono infatti generare tensioni tra la Commissione europea e i soggetti chiamati ad implementarlo, i quali talvolta finiscono col manifestare un certo grado di insofferenza nei riguardi della normativa stabilita a livello europeo¹². Ne consegue che l'esercizio del partenariato finisce talvolta con l'essere considerato più come un qualcosa d'imposto, frutto di una strategia politica della Commissione per "rimanere in gioco" ed esercitare una qualche forma di controllo diffuso, che come un fattore in grado di accrescere le capacità d'intervento su tematiche complesse. Il rischio è, dunque, che la sua "operazionalizzazione" arrivi a minare le basi di quel rapporto di collaborazione tra i vari attori che lo stesso principio presuppone, compromettendone, così, anche le possibilità di generare processi di apprendimento interattivo.

¹² Similmente, Huxham (2000) ha messo in luce l'esistenza di quella che chiama «*partnership fatigue*» indotta dalla difficoltà operative imposte dall'attuazione di questo strumento di «governance cooperativa».

3.5. Un primo bilancio

La rassegna di alcune fra le principali tecniche e prassi rivolte alla produzione e diffusione della conoscenza ci ha permesso di mettere a fuoco le caratteristiche del loro impiego a livello europeo e le difficoltà inerenti al loro concreto utilizzo. Da questa rapida panoramica, appare chiaro che alcuni caratteri propri degli approcci alla conoscenza di tipo partecipativo e riflessivo siano rinvenibili negli strumenti da noi presi in considerazione. Quest'ultimi sembrano infatti operare tramite il ricorso a quelli che Jacobsson (2004b) chiama «meccanismi discorsivi» indirizzati, almeno a livello teorico, a far emergere la conoscenza come una risorsa endogena agli stessi processi di produzione delle politiche. In particolare, le tecniche del partenariato e della revisione periodica appaiono rivolte a favorire soprattutto lo scambio di informazioni e processi di socializzazione all'interno di comunità professionali. Al contempo, il *benchmarking* e il *mainstreaming* sembrano incoraggiare l'esplicitarsi di pratiche riflessive sulla base delle quali gli attori s'interrogano in merito alla bontà delle iniziative da loro stessi avviate. Questo non significa comunque che l'approccio razionale alla conoscenza risulti, a livello europeo, del tutto superato. Al contrario, esso continua a plasmare fortemente il processo di policy-making. Per quanto il ricorso agli strumenti conoscitivi precedentemente esaminati suggerisca dunque l'affermarsi di orientamenti alla conoscenza di tipo partecipativo e riflessivo, il loro effettivo impiego risulta spesso maggiormente affine ad approcci alla conoscenza di tipo tradizionale. La produzione di risorse epistemiche appare infatti appannaggio di élite tecnocratiche e di ristretti gruppi di esperti, più che dar adito alla costituzione di "reti decentrate" di attori che concorrono alla ricerca di soluzioni. Allo stesso modo, numerosi studi rivolti alla Strategia europea per l'Occupazione hanno mostrato, ad esempio, che, al di là delle dichiarazioni d'intenti, il coinvolgimento delle parti sociali e degli attori regionali risulta generalmente scarso, sia nella fase di definizione delle linee-guida, sia in quella di redazione dei piani nazionali e di valutazione congiunta delle politiche (Smismans 2004; Jacobsson 2004a). Infine, l'esame di questi strumenti ci ha permesso di identificare alcuni limiti intrinseci che possono ostacolarne l'effettiva capacità di innestare dinamiche di apprendimento. Come argosteremo nella prossima sezione, quest'ultime risultano infatti di difficile realizzazione, giacché dipendono non solo dalle difficoltà d'impiego degli strumenti e delle strategie esaminati, ma anche dalla presenza di specifiche condizioni di contesto e dal superamento di alcune "trappole" che vincolano la capacità di generare cambiamenti significativi nell'operato delle pubbliche amministrazioni.

4. Condizioni e rischi dell'apprendimento di policy nelle amministrazioni pubbliche

Il tema dell'apprendimento, o meglio della capacità da parte degli attori di operare scelte di policy e riforme sulla base delle informazioni raccolte grazie al ricorso a meccanismi di produzione e diffusione della conoscenza, riveste certamente una grande importanza all'interno dell'analisi delle politiche pubbliche. Senza pretendere in questa sede di trattare in maniera esaustiva l'argomento, cercheremo di avanzare alcune considerazioni che, nel migliore dei casi, potranno costituire un utile punto di partenza in vista di più articolate riflessioni e per l'eventuale elaborazione di un quadro d'analisi empirica del fenomeno. Un primo passo in questa direzione è quello di distinguere fra almeno tre

diverse forme di apprendimento di *policy*¹³ che possono realizzarsi in seno alle amministrazioni pubbliche, vale a dire:

- a) l'apprendimento per analogia;
- b) l'apprendimento derivante da forme di controllo disciplinare;
- c) l'apprendimento come esercizio dialettico.

In riferimento a ciascuna di queste tre diverse modalità, cercheremo di individuare le principali condizioni e i rischi che vincolano l'attivazione ed il compimento di dinamiche di apprendimento organizzativo.

In primo luogo, in seno alle pubbliche amministrazioni possono realizzarsi processi di apprendimento "per analogia", vale a dire basati sull'adozione di soluzioni già sviluppate in altri contesti. Questi possono essere innescati, per esempio, direttamente a partire da prassi di monitoraggio e revisione tra pari o, indirettamente, in seguito ad un confronto tra performance incentrato sul *benchmarking*. Le motivazioni che inducono le élite politiche ad emulare programmi, strumenti o anche solo obiettivi generali dall'estero o da altri settori di *policy* sono molteplici. Una determinata "lezione" può essere assimilata poiché ha dimostrato, in altri contesti, di essere in grado di affrontare con successo una specifica problematica, o semplicemente perché gode di una certa popolarità (Walker, 1969). Allo stesso modo, il semplice fatto di far riferimento ad esperienze già realizzate all'estero, evitando dunque di incorrere nei costi e nelle lungaggini associati al procedere per "prova ed errori", finisce spesso col rafforzare la legittimazione e la credibilità di una data iniziativa, allontanando i sospetti che essa risponda esclusivamente ad interessi partigiani (Visser e Hemerijck 2001; Radaelli 2000). La possibilità di trarre dall'identificazione di "buone prassi" delle lezioni esportabili in contesti caratterizzati da problematiche analoghe presenta, comunque, numerose difficoltà. La "trasferibilità" di certe opzioni di *policy* può essere infatti fortemente ostacolata dalla scarsa compatibilità dell'oggetto che s'intende emulare con le caratteristiche delle diverse circostanze di sua applicazione. In altre parole, le capacità di apprendimento risultano in questo frangente fortemente condizionate dal grado di "ricettività istituzionale" del contesto di adozione, ovvero dalla maggiore o minore presenza di ostacoli organizzativi, procedurali, legali, politici o culturali connessi alla replicazione di un dato provvedimento. Ad ogni modo, anche qualora possa manifestarsi un buon grado di "ricettività istituzionale", le dinamiche di apprendimento che ne conseguono appaiono spesso limitate "at the top"¹⁴, vale a dire circoscritte in seno a ristrette comunità di esperti che danno vita a reti nazionali o transnazionali di "*policy elite*". Il principale rischio è, infatti, che tali dinamiche non siano in grado di superare, da un lato, quella che March e Olsen chiamano la barriera dell' "*audience learning*" (March e Olsen 1975), ovvero che l'apprendimento come azione individuale di pochi non riesca a tradursi in azione organizzativa o che, dall'altro, possano realizzarsi solo forme di apprendimento organizzativo "frammentate" (Kim 1993), vale a dire limitate a specifici gruppi di attori o unità amministrative collocati in una posizione periferica all'interno dell'amministrazione in cui operano.

¹³ Con apprendimento di *policy* ci riferiamo a quelle dinamiche di apprendimento che hanno come oggetto il contenuto sostantivo delle politiche, sia esso un aspetto cruciale (credenze implicite, obiettivi perseguiti) o secondario (strumenti e strategie). Esse si distinguono dai processi di apprendimento politico che riguardano, al contrario, l'acquisizione di nuove strategie e risorse per il mantenimento o l'accrescimento del consenso (May 1992; Sabatier e Schlager 2000).

¹⁴ Sulla distinzione fra livelli di apprendimento ("at the top"; "top-down"; "bottom-up") in riferimento al Metodo aperto di coordinamento, si veda Radaelli (2006).

Per quel che riguarda la nostra seconda accezione di apprendimento, vale a dire quella connessa a forme di “controllo disciplinare”, essa fa riferimento di norma a dinamiche indotte dall’alto (“*from the top*”), attraverso forme di pressioni materiali o immateriali, dirette e indirette, sui policy-makers a livello nazionale o locale. Il meccanismo chiave in questi casi consiste nella presenza di sanzioni di vario genere e intensità che possono modificare la struttura dei *payoff* degli attori e, dunque, la convenienza a conformarsi a determinati orientamenti o istruzioni¹⁵. Tali sanzioni si concretizzano, ad esempio, nella eventuale perdita di incentivi materiali (soprattutto finanziari), dovuti al mancato rispetto di alcune regole formali. Questo è il caso, almeno in teoria, della procedura di deficit eccessivo prevista dal Patto di Stabilità¹⁶ (provvedimento di fatto mai ancora attuato, nonostante le infrazioni da parte di alcuni Stati membri), del rispetto dei principi e delle norme che regolano l’accesso ai fondi strutturali europei o ancora dell’esistenza di clausole di condizionalità che regolano l’accesso dei Paesi candidati all’Unione europea. Un altro meccanismo di controllo disciplinare è invece legato al fatto che le procedure di revisione periodica, così come la definizione di obiettivi quantitativi da monitorare via *benchmarking*, possono esercitare una qualche forma di «pressione morale» sugli attori pubblici, motivandoli all’azione. L’apprendimento, in questo senso, sarebbe favorito da meccanismi reputazionali (“*naming and shaming*”) che spingerebbero i *policy-makers*, messi di fronte ad una loro qualche manchevolezza, perlomeno a manifestare la volontà di correggerla; la sua *ratio* deriverebbe, dunque, dal desiderio di conformarsi, secondo una “logica di appropriatezza” (March e Olsen 1998), a idee, principi e concezioni che divengono “egemoniche” all’interno di alcune comunità epistemiche. La principale condizione affinché tale forma di apprendimento possa esplicarsi è essenzialmente legata al livello di credibilità della sanzione, implicita o esplicita, applicabile: se questa risulta debole, allora è difficile che la struttura degli incentivi dei policy-makers venga modificata in modo tale da indurli ad un ri-orientamento delle loro azioni. In linea di massima, si potrebbe sostenere che le probabilità che tale forma di apprendimento possa esplicarsi a partire dagli strumenti conoscitivi precedentemente esaminati appare limitata, dal momento che questi operano generalmente su base volontaristica e che le valutazioni che da essi conseguono mostrano un basso grado di pubblicità, tale da mettere in dubbio l’efficacia di qualunque reale azione di “*moral suasion*”. Ad ogni modo, numerose ricerche hanno mostrato come i requisiti imposti, ad esempio, per l’accesso ai fondi strutturali (tra cui quello del partenariato) o per l’adesione all’Unione europea abbiano avuto un ruolo importante, perlomeno nell’innescare logiche di modernizzazione degli apparati amministrativi e dei processi istituzionali soprattutto in quelle aree che scontano, da questo punto di vista, notevoli ritardi, quali ad esempio le regioni economicamente depresse o alcuni paesi dell’Europa centro-orientale (Graziano 2004; Grabbe 2001). Ciò detto, permane comunque un rischio maggiore associato a tali forme di “apprendimento dall’alto”. Anche qualora gli attori decidessero di conformarsi agli orientamenti previsti, questo potrebbe rivelarsi niente più che un semplice esercizio di “mimetismo istituzionale”, per il quale i policy-maker finiscono col perseguire in maniera strumentale gli obiettivi imposti, senza dar luogo a “genuine” dinamiche di

¹⁵ Tali sanzioni finiscono col rappresentare, in un certo senso, degli “errori costosi, ma evitabili” che incentivano gli attori ad apprendere. Cfr. Popper e Lipshitz (2000).

¹⁶ La procedura di deficit eccessivo prevede che il paese che continua a rimanere inadempiente alla regola della soglia massima del disavanzo pari al 3% del Pil, anche dopo l’esplicito richiamo da parte della Commissione, ha l’obbligo di versare alle casse dell’Unione un deposito infruttifero pari allo 0,2% del Pil, più lo 0,1% per ogni punto percentuale di Pil del disavanzo pubblico che ecceda tale soglia. Se entro due anni la situazione finanziaria non viene corretta e il disavanzo resta grave, il deposito si tramuta in un’ammenda.

apprendimento, vale a dire replicabili nel tempo indipendentemente dalla presenza di meccanismi sanzionatori.

Infine, la terza modalità che prenderemo in esame è quella di apprendimento inteso come “esercizio dialettico”, il quale si realizza a partire dal basso (“*bottom-up*”), ovvero dagli attori a livello nazionale e locale che fanno uso domestico degli strumenti di produzione della conoscenza. Tale forma di apprendimento può realizzarsi principalmente in due modi. In primo luogo, attraverso l’attivazione di pratiche di riflessione critica. In questo caso, la dinamica di apprendimento è interattiva e si basa essenzialmente su discussioni tra attori, indirizzate ad identificare problemi e soluzioni. Questo confronto costruttivo si pone al centro di quei processi di «*mutual learning*» che dovrebbero realizzarsi per merito del ricorso a procedure di revisione *inter pares* o di partenariato. Fra gli obiettivi di tali tecniche vi è appunto quello di contribuire alla costituzione di un linguaggio comune e di quadri concettuali condivisi, attraverso i quali interpretare la realtà (Surel 2001). I dibattiti che scaturiscono nell’ambito di questi processi di produzione e assimilazione di nuovi *framework* cognitivi finiscono spesso con l’assumere la forma di discorsi sulla fattibilità di certe opzioni politiche. L’apprendimento è, dunque, orientato non solo a cogliere ciò che sia bene fare in una data circostanza, ma soprattutto ad estendere, attraverso il linguaggio e il confronto dei rispettivi orientamenti, i confini (Majone parla di “*boundaries of the possibile*”) entro cui una data iniziativa politica può essere pensata e prefigurata (Majone 1989).

In secondo luogo, l’ “esercizio dialettico” da parte di reti di policy-makers può sostanziarsi anche in un’educazione alla ricerca, ovvero nel responsabilizzare gli attori pubblici e privati a svolgere un continuo esercizio di monitoraggio e valutazione delle proprie azioni. L’apprendimento si esplica in questo caso attraverso una formazione in permanenza, per mezzo della quale le istituzioni sono costantemente chiamate “a mettersi alla prova”, interrogandosi circa le proprie debolezze e le modalità attraverso le quali è possibile affrontarle. Il fatto di misurare le proprie *performance* e di confrontarle con quelle di altri non implica, infatti, solo assimilare delle lezioni, ma scoprire da sé cosa non funziona e come intervenire a riguardo. L’esercizio dialettico, qui inteso come prassi maieutica (Ferrera et al. 2002), comporta così l’attivazione di percorsi di auto-apprendimento, in cui gli attori, una volta sensibilizzati riguardo a certe questioni, sono indotti ad apprendere da loro stessi.

Una delle principali condizioni che possono favorire tali dinamiche di apprendimento “dal basso” consiste nel fatto che le informazioni raccolte non siano portatrici di un messaggio troppo distante dalle convinzioni profonde che guidano il comportamento dell’attore “ricevente”. È noto infatti che le forme di “*thick learning*”, ovvero di apprendimento che comporta una revisione delle credenze normative e delle preferenze radicate degli attori, risultano di norma di difficile, anche se non impossibile, realizzazione, soprattutto fino a quando le condizioni del contesto socio-economico in cui ci si trova ad operare rimangono sostanzialmente invariate (Sabatier e Jenkins-Smith 1993; Checkel 1998; Radaelli 2006). Altre condizioni che favoriscono una disponibilità a tale forma di apprendimento sono invece dovute all’esplicito riconoscimento di fallimenti nelle strategie precedentemente attuate o alla presenza di situazioni di forte incertezza, dove non esistono soluzioni pre-costituite e facilmente disponibili e dove venga chiaramente riconosciuta la presenza di elementi di criticità, se non vere e proprie *policy failures*, da superare.

L’apprendimento per questa via “dal basso” è forse quello che più si avvicina alle forme ideali di produzione della conoscenza di tipo partecipativo e riflessivo sostenute da

alcune teorie normative sulla governance europea (in particolare dalla *“directly-deliberative polyarchy”* di Cohen e Sabel, 1997). Certo è che le circostanze affinché tale esercizio dialettico possa esplicarsi, appaiono non solo di difficile realizzazione, poiché particolarmente esigenti in termini di tempo e risorse da dedicare, ma anche strettamente dipendenti dalla particolare congiuntura in cui gli attori si trovano ad operare. L’elevata volubilità delle condizioni propizie a questa forma di apprendimento solleva seri dubbi riguardo alla capacità delle pubbliche amministrazioni di sfruttare effettivamente il potenziale delle lezioni apprese. Il rischio principale è infatti che l’apprendimento organizzativo risulti solo *“situazionale”* (Kim 1993), vale a dire che gli attori, pur imparando a far fronte ad una data questione, non riescano poi a codificare in prassi e procedure l’esperienza formativa e di riflessione compiuta, destinandola ad un rapido oblio.

In sintesi, l’analisi delle dinamiche apprenditive legate al *benchmarking*, alle revisioni periodiche, al *mainstreaming* e al partenariato rimanda alla specificazione delle forme di apprendimento alle quali intendiamo riferirci. Il ricorso agli strumenti di produzione di conoscenza può infatti favorire, a determinate condizioni, l’apertura di una pluralità di canali di apprendimento quali, in particolare, la trasposizione di politiche già adottate in altri contesti; l’esercizio di pressioni per l’adozione di determinati orientamenti di *policy*; l’acquisizione di un nuovo linguaggio o di diversi quadri interpretativi e ancora una presa di coscienza circa le proprie *“debolezze”* ed il modo in cui superarle. La realizzazione di ognuna di queste differenti dinamiche di apprendimento di *policy* deve tenere conto, a sua volta, della presenza di specifiche condizioni che possono favorirne l’attivazione, così come dei potenziali ostacoli che si interpongono al completamento del percorso formativo eventualmente avviato.

Tabella 2 Forme di apprendimento, condizioni favorevoli e rischi.

Forme di apprendimento	di	Livello principale di realizzazione	Condizioni favorevoli	Principali rischi connessi
Apprendimento analogia	per	<i>“at the top”</i>	Ricettività istituzionale del contesto di adozione	Barriera dell’ <i>audience learning</i> <i>Fragmented learning</i>
Apprendimento come controllo disciplinare	come	<i>“from the top”</i>	Credibilità della sanzione	Mimetismo istituzionale
Apprendimento come esercizio dialettico	come	<i>“bottom-up”</i>	Disponibilità all’apprendimento dovuta al basso grado dissonanza normativa tra le informazioni acquisite e le proprie credenze di valore, al riconoscimento esplicito di un fallimento o all’elevato grado di incertezza riguardo al da farsi	<i>Situational learning</i>

5. Conclusioni

In questo articolo ci siamo posti un duplice obiettivo. Innanzitutto, abbiamo cercato di esplicitare il rapporto che si pone tra il diffondersi di nuove modalità di governance ed il tema della conoscenza, interrogandoci sulla ri-focalizzazione degli approcci alla conoscenza nel policy-making europeo. Quello che emerge, almeno da un punto di vista prescrittivo, è che il sapere non viene più a porsi solamente come acquisizione di informazioni specialistiche di carattere tecnico-scientifico o legale-burocratico, ma come un diretto prodotto del processo decisionale derivante dall'interazione tra attori posti a diversi livelli istituzionali e dal confronto "riflessivo" tra differenti prospettive e tra le iniziative avviate e gli effetti prodotti sull'ambiente.

In secondo luogo, abbiamo cercato di ragionare intorno alle implicazioni connesse a tale presunto ri-orientamento normativo. Il ricorso agli strumenti e strategie conoscitive associate alla nuova prospettiva della governance europea, quali ad esempio il *benchmarking*, le procedure di revisione periodica, il *mainstreaming* ed il partenariato, testimonia, a detta di numerosi studi empirici, solo in parte un'effettiva ri-focalizzazione nell'uso della conoscenza nei processi di produzione delle politiche: il coinvolgimento di una molteplicità di attori pubblici e privati nelle prassi di elaborazione e diffusione del sapere, così come l'esplicarsi di pratiche «riflessive», appare infatti ancora sostanzialmente limitato (Smismann 2004; Jacobsson 2004a). Tuttavia, sarebbe incauto trarre, in maniera affrettata, un bilancio del tutto negativo, dal momento che alcune ricerche mostrano segnali piuttosto incoraggianti in termini di un'accresciuta capacità d'intervento da parte degli attori pubblici. Ad esempio, vi sono evidenze empiriche riguardo all'accresciuta perizia di alcune amministrazioni nazionali e regionali nella gestione delle politiche connesse ai fondi strutturali europei¹⁷. Per di più, seguendo True e Mintom (2001) e Rubery (2002), anche l'istituzione di burocrazie pubbliche esplicitamente rivolte alla promozione di iniziative di *gender mainstreaming* ed, in generale, di politiche per le pari opportunità, può essere considerata come una prova a favore della presenza di processi di apprendimento a livello transnazionale. Infine, la stessa implementazione del Metodo aperto di coordinamento ha incoraggiato la costituzione di nuovi gruppi di lavoro per il monitoraggio e la valutazione degli interventi attuati, rafforzando, di conseguenza, le capacità istituzionali di alcuni governi nazionali (in merito alle politiche occupazionali e d'inclusione sociale, cfr. Sacchi 2004).

Siamo dunque di fronte ad un verdetto non unanime per cui risulta difficile trarre un giudizio complessivo (e soprattutto conclusivo) sulle implicazioni del ricorso agli strumenti e alle strategie conoscitive che accompagnano le nuove modalità di governance europea. Certo è che l'agenda di ricerca di ricerca nell'analisi delle politiche pubbliche su questi temi potrà avanzare solo prendendo seriamente in considerazione il fatto che, in ultima istanza, le dinamiche di apprendimento in seno alle pubbliche amministrazioni vanno considerate come un esercizio sottoposto a vincoli e condizioni non solo di natura tecnico-manageriale, ma anche derivanti dalla lotta per il potere tra gli attori coinvolti nei processi decisionali. Ciò comporta per lo meno due cose. Innanzitutto, quand'anche assumessimo che le istituzioni politiche siano in grado di apprendere, certamente non lo faranno sulla base delle stesse modalità a cui ricorrono le organizzazioni della sfera privata (LaPalombara 2001). Dal momento che quest'ultime perseguono, in linea

¹⁷ In riferimento al caso italiano, cfr. Graziano (2004); Bulgarelli *et al.* (2002); Isfol (2001). In merito alle trasformazioni del policy-making in altri paesi europei, a seguito dell'implementazione della Strategia europea per l'occupazione, cfr. Lopez-Santana (2003) e i vari rapporti nazionali di valutazione quinquennale della Seo.

generale, i valori dell'efficienza e dell'utilità, la loro principale preoccupazione riguarderà il "come fare per". Al contrario, gli attori decisionali alla guida delle pubbliche amministrazioni si porranno anche un'ulteriore domanda, vale a dire "cosa fare o non fare" al fine di evitare la bancarotta politica. In secondo luogo, si possono verificare situazioni per le quali risulta "razionale" per gli attori politici "economizzare sull'intelligenza" (Hood e Lodge 2005), ovvero sui costi connessi all'apprendimento, introducendo innovazioni di policy che tentano non tanto di risolvere positivamente situazioni problematiche alla luce di un'accurata valutazione delle opzioni disponibili, quanto di dare risposta alle pressioni dell'opinione pubblica o di specifici gruppi d'interesse. Solo partendo da queste considerazioni sarà dunque possibile comprendere l'effettiva portata dei meccanismi di produzione della conoscenza nei processi decisionali pubblici, nonché cogliere ed incrementare le loro potenzialità in quanto strumenti di supporto all'azione politica.

Riferimenti bibliografici

Andersen, S. e Burns, T. (1996), *The Eu and the erosion of parliamentary democracy: a study of post-parliamentary governance*, in S. Andersen e K.A. Eliassen, *The Eu: how democratic is it?*, London. Sage.

Arrowsmith, J., Marginson, P., Sisson, K. (2004), *What can «benchmarking» offer the open method of co-ordination?*, in «Journal of European Public Policy», vol.11, n. 2, pp. 311-328.

(2002), *All benchmarkers now? Benchmarking and the Europeanization of Industrial Relations*, in «One Europe or Several Europe? Programme», working paper 41/02.

Bache, I. (2000), *Europeanization and partnership: exploring and explaining variations in policy transfer*, in «Queen's paper on Europeanization», n. 8.

(1998), *The politics of European Union regional policy. Multi-level governance or flexible gatekeeping?*, Sheffield, Sheffield Academic Press.

Bauer, W.M (2002), *The Eu partnership principle: still a sustainable governance device across multiple administrative arenas?*, in «Public Administration», 80, n. 4, pp. 769-89.

(2001), *The EU 'Partnership Principle' Revisited. A Critical Appraisal of its Integrationist Potential as a Governance Device Interconnecting Multiple Administrative Arenas*, Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, Bonn: Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter 2001/13.

Bennet, C. (1991), *Review article: What is policy convergence and what causes it?*, in «British Journal of political Science», vol. 21, pp. 215-33.

Bennett, C. e Howlett, M. (1992), *The lesson of learning: reconciling theories of policy learning and policy change*, in «Policy Science», vol. 25, n. 3, pp. 275-94.

Beveridge, F. e Nott S., Kylie, S. (2000), *Mainstreaming and the engendering of policy-making: a means to an end?*, in «Journal of European Public Policy», 7, n. 3, pp. 385-405.

Bessant, J. e Rush, H. (2003), *Benchmarking framework conditions*, paper per il «Benchmarking Co-ordination Office», Commissione europea, novembre.

Bevir M. e Rhodes, R.A.W. (2001), *Decentering British governance: from bureaucracy to networks*, working paper, Colloquium, California, Berkeley.

Bomberg, E. e Peterson, J. (2000), *Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?*, in «Queen's Papers on Europeanization», n. 2.

Borras, S. e Jacobsson, K. (2004), *The open coordination method and the new governance patterns in the EU*, in «Journal of European Public Policy», 11, n. 4, pp. 185-208.

Braithwaite, M. (1999), *Mainstreaming Equal Opportunities into the structural funds: how regions in Germany, France and the United Kingdom are putting into practice the new approach*, rapporto per la Commissione europea, aprile.

Brunazzo, M. (2003), *Il partenariato tra government e governance: il caso della politica comunitaria di coesione*, paper presentato al convegno Sisp, Trento.

Bruno, I., Jacquot S., Mandin, C. (2004), *Européanisation des politiques publiques et intégration européenne*, paper presentato alla Fondation nationale des Sciences Politiques, Paris.

Bulgarelli, A., De Lellis, A., Sceverati, A., Volpi S. (2002), *Trasformazioni dei modelli e delle prassi di programmazione: ruolo della EES attraverso il Fse*, paper, Isfol Struttura di valutazione.

Caporaso, J. (1996), *The European union and forms of State: westphalian, regulatory or post-modern?*, in «Journal of common market studies», vol. 34, n. 1, pp. 29- 52.

Caporaso J., Cowles, G., Risse, Kappen, T. (2001), *Transforming Europe: europeanization and domestic change*, Ithaca, Cornell University Press.

Casey, B. H. e Gold, M. (2005), *Peer review of labour market policies in the European Union: what can countries really learn from one another?*, in «Journal of European public policies», n.1, pp.23-43.

Checkel, J. (1998), *The constructivist turn in international relations theory*, in "World politics", vol. 50, n. 2, pp. 248-324.

Cohen, J. e C. Sabel, C. (1997), *Directly-Deliberative Polyarchy*, in «European Law Journal», vol. 3, n. 4, p. 314.

Conzelmann, T. (1998), *Europeanisation of regional development policies? Linking the multilevel governance approach with theories of policy learning and policy change*, in «European integration online paper», vol. 2, n. 4.

Crouch C., Le Galès P., Trigiglia C., Voeltzkow H. (2004), *Changing governance of local economies: responses of European local production systems*, Oxford, Oxford University Press.

Dattakumar, R. e Jagadeesh, R. (2003), *A review of literature on benchmarking*, in «Benchmarking: An International Journal», vol. 10, n. 3, pp. 176-209.

Dehousse, R. (2002), *The Open Method of Coordination : a new policy paradigm ?*, paper presentato al «First Pan-European Conference on European Union Politics», Bordeaux, 26-28 settembre.

(2001), *Proceduralising European law: institutional proposals*, in O. De Schutter, N. Lebessis, J. Pateson (2001), *Governance in the EU*, Bruxelles, European Commission.

(1997), *Regulation by networks in the European Community: the role of the European agencies*, in «Journal of European Public Policy», n. 2, pp.246-261

De la Porte, C., Pochet, P. e Room, G. (2001), *Social benchmarking, policy making and new governance*, in «Journal of European Social Policy», vol.11, n. 4, pp. 38-58.

De Schutter, O., Lebessis, N., Pateson, J. (2001), *Governance in the EU*, Bruxelles, European Commission.

Dierkes, M., Bethoin Antal, A., Child, J., Nonaka, I. (2001), *Handbook of Organizational Learning & Knowledge*, New York : Oxford University Press.

Dolowitz D. e Marsh, D. (2000), *Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making*, in «Governance», vol. 13, n. 1, pp. 5-24.

(1996), *Who learn what from whom: a review of the policy transfer literature*, in «Political Studies», vol. 44, pp. 343-357.

Donolo, C. (2005), *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, in «Stato e mercato», 73, n. 1, pp. 33-66.

Dorf, M. e Sabel,C. (1998), *A constitution of democracy experimentalism*, in “Columbia Law Review”, vol. 98, n. 2, pp. 267-473.

Dorsh, J. J. e Yasin, M.M. (1998), *A framework for benchmarking in the public sector. Literature review and directions for future research*, in «International Journal of Public Sector Management», vol. 11, n.2/3, pp. 91-115.

Eberlein, B. e Kewer, D. (2002), *Theorising the new modes of European Union Governance*, in «European Integration Online Paper», vol. 6, n.5.

Elmuti, D. e Kathawala, Y. (1997), *An overview of benchmarking process: a tool fro continuous improvement and competitive advantage*, in «Benchmarking for Quality Management and Technology», vol. 4, n. 4, pp. 229-43.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (1998), *Local Partnership: A Successful Strategy for Social Cohesion?* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Featherson, K. (1994), *Jean Monnet and the democratic deficit in the Eu*, in « Journal of Common Market Studies», n. 2, pp. 149-79.

Ferrera, M., Matsaganis, M., Sacchi S. (2002), *L'unione europea contro la povertà. Coordinamento aperto e processo d'inclusione sociale*, in «Italianieuropei», 5, pp. 163-186.

Fisher F. (1990), *Technocracy and the politics of expertise*, London, Sage.

Fisher, F. e Forester J. (1993, a cura di), *The argumentative turn in policy analysis and planning*, London, UCL.

Fitzgerald, R. (2002), *Making mainstreaming work*, paper, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

Geddes, M. (2000), *Tackling Social Exclusion in the European Union? The Limits to the New Orthodoxy of Local Partnership*, in «International Journal of Urban and Regional Research», vol. 24, n. 4, pp. 782-800.

(1999), *Partnerships and local development in the European Union*, in G. Haughton (a cura di), *Community economic development*, London, Jessica Kingsley/Stationery Office

Glendinning C., Powell M. and Rummery, K. (2002, a cura di), *Partnerships, New Labour and the governance of welfare*, Bristol, The Policy Press.

Grabbe, H. (2001), *How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity*, in «Journal of European Public Policy», vol. 8, n. 6, pp. 1013-1031.

Goetschy, J. (1999), *The European Employment Strategy. Genesis and Development*, in «European Journal of Industrial Relations», vol. 5, n. 2, pp. 401-18.

Graziano, P. (2004), *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Bologna, Il Mulino.

Gualmini, E. (1997), *Apprendimento*, in G. Capano e M. Giuliani (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Nuova Italia Scientifica.

(1995), *Apprendimento e cambiamento nelle politiche pubbliche: il ruolo delle idee e della conoscenza*, in «Rivista Italiana di Scienze Politiche», 2.

Habermas, J. (1991), *The theory of communicative action*, vol. 1-2, Oxford, Polity Press.

Hall, P. (1989), *The Political Power of economic ideas: keynesianism across nations*, Princeton. Princeton University Press.

(1993), *Policy paradigm, social learning and the State: the case of economic policy-making in Britain*, in «Comparative Politics», vol. 25, n. 3, pp. 275-96.

Hass, P. M. (1992), *Introduction: epistemic communities and international policy coordination*, in «International Organization», vol. 46, n.1, pp. 1-35.

Heclo, H. (1974), *Modern social politics in Britain and Sweden*, New York, Yale University Press.

Héritier, A. (2002, a cura di), *New Common goods: reinventing European and international governance*, Lanham, Rowman & Littlefield.

(2001), *New modes of governance in Europe: policy-making without legislation?*, in MPI Collective Goods Preprint, n.14, disponibile presso: <http://ssrn.com/abstract=299431>

Hood, Ch. e Lodge, M. (2005), *Pavlovian innovation, pet solutions and economizing on rationality? Politicians and dangerous dogs*, in J. Black, M. Lodge e M. Thatcher, *Regulatory innovation. A comparative analysis*, Cheltenham, Edward Elgar.

Hooghe, L. (1996, a cura di), *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*, Oxford, Oxford University Press.

Hooghe, L. e Marks, G. (2001), *Multilevel governance and European integration*, Lanham, Rowman and Littlefield publishers.

Huxham C. (2000), *The Challenge of Collaborative Governance*, Public Management, Vol. 2, 3, pp. 337–357.

Isfol-Struttura di valutazione (2001), *Formazione e lavoro: Effetti del Fondo sociale europeo sull'occupabilità in Italia*, Milano, Franco Angeli.

Jachtenfuchs, M. e Kohler-Koch, B. (1995), *The transformation of governance in the European Union*, Mimeo.

Jacobsson, K. (2004a), *Between deliberation and discipline: soft governance in the EU Employment policy*, in Morth U. (a cura di), *Soft Law in governance and regulation: an interdisciplinary analysis*, Cheltenham, Edward Elgar.

(2004 b), *Soft regulation and the subtle transformation of the States. The case of EU Employment policy*, in «Journal of European Social Policy, vol. 14, n.4, pp. 335-370.

Jacobsson, K. e Vifell, A. (2003), *Integration by deliberation? On the role of committees in the open methods of coordination*, in (a cura di), E. O. Erikson et al., *European governance, deliberation and the quest for democratisation*, Oslo, Arena report, n. 2.

Jessop, B. (1997), *The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development*, in «International Social Science Journal», vol. 50, n. 155, pp. 29-45.

(1999), *The dynamics of partnership and governance failure*, in G. Stocker (a cura di), *The new politics of local governance in Britain*, Oxford, Oxford University Press.

Jobelius, S. (2003), *Who formulate the European Employment Guidelines?*, paper presentato alla conferenza annuale dell'ESPAnet, novembre 2003.

Joerges, Ch., Meny, Y., Weiler, J.H.H. (2001), *Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, in «Jean Monnet Working Paper», n. 6.

Johanson, J. (2006), *Two-track diffusion of central bank embeddedness: the politics of Euro adoption in Hungary and the Czech Republic*, in "Review of International Political Economy" (in corso di pubblicazione).

Keating, M. (1998), *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Edward Elgar.

Keating, M. e Loughlin, J. (1997, a cura di), *The political economy of regionalism*, Londra, Frank Cass.

Kim, D. H. (1993), *The Link between Individual and Organizational learning*, in "Sloan Management Review", 35/1, pp. 37-50.

Kohler-Koch, B. (2002), *European Network and ideas: changing national policies?*, in European Integration Online Paper», vol. 6, n. 6.

Kohler-Koch, B. e Rittberger, B. (2006), *Review article: the 'governance turn' in EU studies*, in «Journal of Common Market Studies», vol. 44, pp. 27-49.

Kooiman, J. (1993, a cura di), *Modern governance: new government-society interactions*, London, Sage.

LaPalombara, J. (2001), *Power and Politics in Organizations: Public and Private Sector Comparisons*, in M. Dierkes et al, pp. 357-381.

Laudeur, K. H. (2001), *Proceduralisation and its use in a post-modern legal policy*, in O. De Schutter, N. Lebessis, J. Pateson, *Governance in the EU*, Bruxelles, European Commission.

Lebessis, N. e Pateson, J. (2001), *Developing new modes of governance*, in O. De Schutter, N. Lebessis, J. Pateson (a cura di), *Governance in the EU*, Bruxelles, European Commission.

Levitt, A e March, J.G. (1988), *Organizational learning*, in "Annual Review of Sociology", vol. 14, pp. 319-340.

Levy, J. S. (1994), *Learning and foreign policy: sweeping an intellectual minefield*, in «International Organization», vol. 48, n. 2, pp. 279-312.

Liberatore, A. (2001), *Democratising expertise and establishing scientific reference system*, rapporto di lavoro, gruppo 1b in preparazione della stesura del Libro bianco sulla governance europea.

Liberatore, A. e Funtowicz, S. (2003), *Democratising expertise, expertising democracy: what does this mean, and why bother?*, in «Science and public policy», vol. 30, n. 3.

Lindberg L. N. e Scheingold S.A. (1970), *Europe's would be polity. Patterns of changes in the European Community*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Lindblom, C. E. (1965), *The intelligence of democracy: decision making through mutual adjustment*, new York, The Free press.

Lopez-Santana, M. (2003), *How soft pressure from above affect the bottom: europeanization, employment policy and policy (re) formulation. The Spanish case*, working paper.

Mabbett, D. (2004), *Learning by numbers: the role of indicators in the social inclusion process*, paper presentato all'ESPAnet Conference, Oxford, settembre.

Mackintosh, M. (1992), *Partnership: issue of policy and negotiation*, in «Local Economy», vol. 7, n. 3, pp. 210-24.

Majone, G. (1999), *The regulatory state and its legitimacy problems*, in «West European Politics», n. 1, pp. 1-24.

(1996), *The rise of the regulatory State in Europe*, in «West European Politics», n.3, pp.77-101

(1989), *Evidence, arguments & persuasion in the policy process*, New Haven, Yale University Press.

March, J. G. e Olsen, J. P. (1998), *The institutional dynamics of international political orders*, in "International organization", vol. 52, n. 4, pp. 943-69.

Marks, G. (1996), *European integration since 1980s: State-centric versus Multi-level governance*, in «Journal of Common Market Studies», vol. 34, n. 3 pp.341-78.

Marginson, P., Sisson, K. (2001), *Benchmarking and the Europeanisation of social and employment policy*, ESRC, Briefing Note.

May, P. J. (1992), *Policy learning and failure*, in «Journal of Public Policy», vol. 12, n. 4, pp. 331-54.

Mayntz, R. (1999), *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in «Rivista Italiana di Scienze Politiche», vol. 29, n. 1, pp. 3-21.

Mazey, S. (2001), *Gender Mainstreaming in the Eu. Principles and practice*, Kogan Page.

(1995), *The development of EU equal equality policies: bureaucratic expansion on behalf of women?*, in «Public Administration», vol. 73, winter, pp. 591-609.

Nedergaard, P. (2005), *The analysis of mutual learning processes in the European employment strategy: a social constructivist approach*, paper n. 4, International Centre for business and politics, Copenhagen Business School.

Neilson, S. (2001), *Knowledge utilization and the Public Policy Process: a Literature Review*, Evaluation Unit, IDRC, Canada, disponibile presso: <http://www.idrc.ca/evaluation>

Noaksson, N. e Jacobsson, K (2003), *The production of ideas and expert knowledge in Oecd. The Oecd Jobs Strategy in contrast with the EU employment strategy*, SCORE report, n. 7.

Nowotny, H. (2003), *Democratising expertise and socially robust knowledge*, in "Science and Public Policy", vol. 30, n. 3, pp. 151-156.

Ocse (2004), *New Forms of Governance for Economic Development*, Paris, Ocse.

(2001), *Local Partnerships for Better Governance*, Paris, Ocse.

(1994), *The Oecd Job study: evidences and implications*, Part I e Part II, Paris, Ocse.

Pagani, F. (2002), *Peer review: a tool for cooperation and change. An analysis of an Oecd working method*, Paris, Ocse.

Pierre, J. (1998, a cura di), *Partnership in urban governance*, Basingstoke, Macmillan.

Pollack, M. (1994), *Creeping competence: the expanding agenda of the European Community*, in «Journal of European Public Policy», vol. 14, n. 2, pp. 95-145.

Pollack, M. Hafner-Burton, E. (2000), *Mainstreaming gender in the European Union*, in «Journal of European Public Policy», vol. 7, n. 3, pp. 432-456.

Popper, M. e Lipshitz R. (2000), *Organizational learning. Mechanisms, culture and feasibility*, in "Management Learning", vol. 31, n. 2, pp. 181-196.

Radaelli, C. (2006), *Europeanization, policy learning and new modes of governance*, (in corso di pubblicazione).

(2000) *Policy transfer in the European union: Institutional isomorphism as a source of legitimacy*, in «Governance: an International Journal for European Policy Studies», 13, n. 1, pp. 25-43.

(1999), *Idee e conoscenza nelle politiche pubbliche europee: tecnocrazia o politicizzazione?*, in «Rivista Italiana di Scienza Politiche», vol. 21, n. 3, pp. 514-546.

(1995), *The role of knowledge in the policy process*, in «Journal of European Public Policies», vol. 2, n. 2, pp. 159-183.

Radaelli, C. e Schmidt, V. (2004), *Policy change and discourse*, London, Frank Cass.

Rees, T. (1998), *Mainstreaming equality in the European Union: Education, training and labour market policies*, New York, Routledge.

Robertson, D. (1991), *Political Conflict and Lesson Drawing*, in «Journal of Public Policy», vol. 11, n. 1, pp. 55-78.

Rhodes, M. (2005), *Employment Policy: Between Efficacy and Experimentation*, in H. Wallace, W. Wallace, e M. A. Pollack (a cura di), *Policy-Making in the European Union*, Oxford; Oxford University Press, pp. 279-304.

Rhodes, R. (2000), The governance narrative: key findings and lessons from the Erc's Whitehall Programme, in «Public Administration», vol. 78, n. 2, pp. 345-64.

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

Rose, R. (1991), *What is lesson drawing?*, in «Journal of Public Policies», vol. 2, n. 1, pp. 3-30.

Rubery J. (2002), *Gender mainstreaming and gender equality in the EU: the impact of the EU employment strategy*, in «Industrial Relations Journal», vol. 33, n.5, pp. 500-522.

Rubery, J., Figueredo H., Smith M., Grimshaw D., Fagan C. (2004), *The ups and downs of European gender equality policy*, in «Industrial Relations Journal», vol. 35, n. 6, pp. 603-628.

Sabatier, P.A. (1998), *The ACF: revisions and relevance for EU*, in «Journal of European Public policy», n.1, pp. 98-130.

Sabatier, P., Jenkins-Smith, H. (1993), *The dynamics of policy oriented learning: an advocacy coalition approach*, Boulder, Westview Press.

Sabatier, P., Schlager, E. (2000), *Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines*, in «Revue française de Science politique», 50, 2.

Sabel, C., Zeitlin, J. (2003), *Active welfare, experimental governance, pragmatic constitutionalism: the new transformation of Europe*, paper disponibile presso: «www.2law.Columbia.edu/sable/papers.htm».

Sacchi, S. (2004), *The open method of coordination and national capabilities*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 3, pp. 5-35.

Salais, R. (2003), *La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi*, in B. Zimmermann (a cura di), *Action publique et sciences sociales*, Paris, Editions de la Maison des Sciences de L'Homme.

Scharpf F. (1999), *Governing in Europe: Effective and democratic?*, Oxford, Oxford University Press.

Schludi, M. (2003), *Chances and limitations of benchmarking in the reform of welfare state structures – the case of pension policy*, paper presentato all'«Amsterdam Instituut voor Arbeids Studies», 8 marzo.

Schmidt, V. (2000), *Democracy and discourse in an integrating Europe and a globalizing world*, in «European Law Journal», vol. 6, n. 3, pp. 277-300.

Schön, D. A., Rein, M. (1994), *Frame reflection*, New York, Basic Books.

Skinner B. F. (1937), *The behaviour of organisms*, New York, Appleton.

Smismans, S. (2004), *Reflexive law in support of directly deliberative polyarchy: reflexive-deliberative polyarchy as a normative frame for the OMC*, in O. De Schutter e S. Deakin (a cura di), *Social Rights and Market Forces: Is the Open Coordination of Employment and Social Policies the Future of Social Europe?*, Brussels, Bruylant.

Smyrl, M. (1997), *Does European Community Regional Policy Empower the Regions?*, in «Governance», vol. 10, n. 3, pp. 287–309.

Stoker, G. (2004), *Transforming local governance*, London, Palgrave Macmillan.

Stone, D. et al. (2001), *Bridging Research and Policy*. Background paper presentato in occasione del “International Workshop Funded by the UK Department for International Development”, Radcliffe House, Warwick University, July 16-17, 2001.

Stone, D. (1999), *Learning lesson and transferring policy across time, space and disciplines*, in «Politics», vol. 19, n. 1, pp 51-59.

Surel, Y. (2001), *The role of cognitive and normative frames in policymaking*, in «Journal of European Public Policy», vol.7, n.4.

Tavistock Institute (1999), *The thematic evaluation of the partnership principle. First synthesis report*, London, The Tavistock Institute.

Teubner, G. (1993), *Law as autopoietic system*, Oxford, Blackwell.

Topan, A. (2002), *The resignation of the Santer Commission: the impact of trust and reputation*, in «European Integration Online Paper», vol. 6, n. 14.

Trombino, M. (2000), *Un percorso sulla dialettica nella filosofia greca*, in «Il giardino dei pensieri – Studi di storia della filosofia», «www.giardinodeipensieri.com».

Trubek, D. Mosher J. S. (2003), *New governance, employment policy and the European social model*, in Zeitlin, J. E., Trubek, D. (a cura di), *Governing work and welfare in a new economy: European and american experiments*, Oxford, Oxford University Press.

True, J. e Minstrom, M. (2001), *Transnational networks and policy diffusion: the case of gender mainstreaming*, in «International Studies Quarterly», vol. 45, pp. 27-57.

Van Buuren, A. (2004), *Knowledge for governance in complexity*, paper presentato alla conferenza annuale della «Political Studies Association», Lincol, aprile.

Verloo, M. (2002), *The development of gender mainstreaming as a political concept for Europe*, paper presentato alla conferenza «Gender Learning», Leipzig, 6-8 settembre.

Vesan, P. (2003), *La dimensione politica dell'azione della Commissione: un'analisi del Libro bianco sulla governance europea*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 1, pp. 101-29.

Visser, J. e Hemerijck, A.C. (2001), *Learning ahead of failure: a research agenda*, paper presentato al «Max Plank Institute for the Study of Societies, Cologne, 13 novembre.

Walker, J. (1969), *The diffusion of innovation among the American states*, in «American Political Science Review», vol. 63, n. 3, pp. 880-899.

Wallace, W. (1996), *Politics and policy in the Eu: the challenge of governance*, in Wallace and Wallace, *Policy-making in the Eu*, Oxford.

Wallace, W. e Smith J. (1995), *Democracy or technocracy? European integration and the problem of popular consent*, in «West European Politics», vol. 18, n.3, pp. 137-157.

Weiss, C. H. (1977), *Research for policy's sake: the enlightenment function of social research*, in «Policy analysis», vol. 3, n. 4, pp.531-45.

Zeitlin, J. (2005), *Social Europe and experimentalist governance: towards a new constitutional compromise?*, European Governance Papers (Eurogov), n. C-05-04.

Zeitlin, J. e Trubek, D. (2003, a cura di), *Governing work and welfare in a new economy: European and american experiments*, Oxford, Oxford University Press.

Zito, A. R. (2001), *Epistemic communities, collective entrepreneurship and European integration*, in «Journal of European Public Policy», vol. 8, n. 4, pp. 585-603.