

LA GOVERNANCE «IBRIDA»

INTRODUZIONE

Una rilettura del dibattito sui modelli di regolazione evidenzia un processo di transizione. I concetti e le strutture cognitive utilizzate per comprendere le dinamiche organizzative (*infra* e *intra* organizzative) proprie dei sistemi complessi e i processi utilizzati per governarli si sono dimostrati incapaci di supportarne l'analisi e accompagnarne il governo. In questo senso il dibattito ci ha segnalato le categorie che vanno abbandonate perché incapaci di far fronte ai cambiamenti in atto nei processi e nelle dinamiche sociali. La crisi del paradigma razionalistico, la ridefinizione del rapporto fra decisione e azione (Bonazzi 1999), la complessità e la rilevanza dei concetti «incertezza» e «ambiguità» (March 1998), il carattere di liquidità delle dinamiche sociali (Baumann 2006), hanno evidenziato le difficoltà di utilizzare i concetti di mercato e di gerarchia per rappresentare i processi di regolazione.

D'altra parte, la letteratura segnala, quasi unanimemente, la centralità del concetto di *governance*. Tale strada, però, presenta ancora aspetti d'indefinitezza che richiedono uno sforzo di sistematizzazione concettuale, capace di supportare la riflessione teorica e la sperimentazione di nuove strategie di governo dei sistemi complessi.

Con questo articolo s'intende evidenziare come il concetto di *governance* appoggi la sua struttura teoretica su alcuni dei concetti fondamentali del dibattito sociologico. In questa prospettiva ho costruito questo contributo lungo tre ordini di riflessione, relativamente a:

- i) alcune precisazioni sulle caratteristiche del concetto di *governance*;
- ii) l'analisi dei nodi su cui va approfondito il dibattito sulla *governance*;
- iii) la proposta di un approccio «ibrido» alla *governance*.

I - L'EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI GOVERNANCE

Il concetto di *governance* è sufficientemente recente da non avere ancora un quadro definitorio condiviso fra gli studiosi e gli attori del sistema. Si tratta di un concetto uti-

lizzato da discipline diverse (economisti, scienziati della politica, sociologi, studiosi di *social-administration*, e *decision maker* pubblici e privati) con significati non sempre coincidenti, e come spesso accade in questi casi, le sovrapposizioni e le diversificazioni semantiche sono affrontate accompagnando il concetto con aggettivi (*corporate governance*, *local governance*, *community governance*, *social governance*, *international governance*, ecc.) che specificano il campo d'intervento, ma non ne chiariscono la natura e le dinamiche di governo dei processi decisionali. Per altro, è interessante notare come il dibattito e le sperimentazioni abbiano permesso di affinare il significato del concetto. Tale processo di progressiva chiarificazione è rilevabile analizzando alcune definizioni presenti in letteratura:

- World Bank (1989): «l'esercizio del potere politico nella gestione degli affari nazionali»;
- OECD (1995): «la somma delle diverse modalità individuali e istituzionali, pubbliche o private, di gestione degli affari comuni»;
- Canadian Institute on Governance (Edgar e Al. 2006): «le relazioni, le istituzioni e i processi che determinano come viene esercitato il potere, come viene data voce ai cittadini, e come sono prese le decisioni nelle materie d'interesse pubblico».

Una prima lettura di queste definizioni consente di chiarire il campo d'intervento della *governance*, vale a dire: «la gestione degli affari comuni», laddove per comuni s'intende sottolineare la loro rilevanza per la comunità e, contemporaneamente, per tutti gli attori in gioco, a prescindere dal fatto che la loro ragione giuridica sia pubblica o privata. La definizione data dal Canadian Institute on *governance* chiarisce il *focus* della *governance*, cioè le modalità di gestione del potere, le dinamiche fra attori sociali, e il ruolo assegnato ai cittadini nei processi di gestione degli «affari» che riguardano la comunità. Questa enfasi nasce dalla crisi dei modelli di rappresentatività ai quali, nella società moderna, è stato assegnato il ruolo di connessione fra le istanze dei cittadini e i processi decisionali che riguardano la definizione delle priorità d'intervento e di utilizzo delle risorse pubbliche al fine di garantire la civile convivenza e lo sviluppo del benessere della comunità. L'aver circoscritto l'oggetto rappresentato non è, per altro, sufficiente per specificare il concetto. A questo proposito è bene riprendere gli elementi del dibattito internazionale. Un primo elemento su cui da tempo concorda la letteratura riguarda la distinzione fra il termine *government* e *governance*. Sicuramente tale distinzione è ben chiarita da Stoker (1998: 17) secondo il quale: «*government* è caratterizzato dalla sua abilità di prendere decisioni e dalla sua capacità di sostenerle e realizzarle [...] *governance* riguarda la creazione delle condizioni per costruire le regole dell'azione collettiva». In questa prospettiva, l'essenza del termine *governance* è focalizzata sui meccanismi di governo che non si basano sulle risorse dell'autorità o sui processi sanzionatori, ma puntano sulla creazione di strutture cognitive e connettive e su di un ordine che non può essere imposto dall'esterno, ma è il risultato dell'interazione di una molteplicità di decisori (*governing*) che s'influenzano reciprocamente. L'utilizzo di logiche e processi di governo non fondati sul concetto di autorità deriva dal cambiamento nelle dinamiche che connettono gli attori sociali coinvolti nella realizzazione delle poli-

tiche pubbliche. Lo sviluppo della cultura e delle pratiche della sussidiarietà e la diversificazione delle dinamiche evidenziano la presenza di attori sociali che non sono connessi da relazioni di tipo gerarchico (dal punto di vista dei processi decisionali, ma solo da quello della responsabilità nella risposta ai bisogni) e partecipano alla definizione e realizzazione delle politiche pubbliche.

Rhodes (2007) nel suo lavoro di rivisitazione delle esperienze di *governance*, realizzate nel Regno Unito a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, ben specifica i cambiamenti in atto nei processi di governo delle politiche pubbliche e sostiene che la *governance* deve fare i conti con i seguenti fattori di complessità:

- nessuna organizzazione è in possesso di tutte le risorse che le sono necessarie;
- le organizzazioni devono scambiare risorse per raggiungere i propri obiettivi;
- i decisori, anche se pressati dalle altre organizzazioni, hanno comunque discrezionalità decisionale. Il sistema di valutazione della coalizione dominante influenza la scelta delle relazioni da considerarsi problematiche e delle risorse che devono essere cercate;
- la coalizione dominante impiega (definisce) strategie con regole del gioco note per regolare i processi di scambio;
- le variazioni nel grado di discrezionalità sono il prodotto del potere potenziale relativo che si definisce nelle interazioni organizzative. Il potere potenziale relativo è determinato da due tipi di gioco, riconducibili: ai processi di scambio, e quindi alle risorse (materiali e simboliche) disponibili, all'interesse degli attori per le risorse messe in gioco, e alla diffusione (alta o bassa) delle risorse necessarie per la realizzazione dei propri obiettivi; alla capacità di influenzare la definizione delle regole del gioco, riconducibile al ruolo nella rete e nei processi di costruzione delle coalizioni.

Questi elementi aiutano a chiarire gli aspetti che rendono complesse le dinamiche di governo di un sistema fatto da attori che hanno relazioni non gerarchiche. Le relazioni sono, infatti, di mutua-dipendenza perché gli attori scambiano continuamente risorse per migliorare la capacità di realizzare i propri obiettivi e per concorrere alla realizzazione degli obiettivi del sistema. Le dinamiche fra gli attori portano a stabilire relazioni di negoziazione, attraverso le quali costruire le coalizioni utilizzate dagli attori (March 1998) per far prevalere i propri sistemi di preferenze e per definire le regole utilizzate per concretizzare i processi di scambio.

In questo modo Rhodes pone al centro dei processi di *governance* il concetto rete, visto, però non in alternativa a quello di gerarchia (dello Stato) o a quello di mercato, ma come sistema *infra* organizzativo che consente di rendere evidente la complessità delle dinamiche d'interazione che condizionano la definizione e realizzazione delle politiche pubbliche. In questa prospettiva anche lo Stato è un attore del sistema che può (forse, o meglio, deve) ripensare alle proprie strategie e alle risorse da utilizzare per farsi carico del benessere della comunità. In questa prospettiva la *governance* rimette in gioco:

- la definizione stessa di cosa è pubblico e cosa è privato, ponendo al centro del dibattito il concetto di comunità (De Leonardis 1998; Bagnasco 1999; Bowles e Al. 2002; Bovaird 2007);

- il rapporto fra il cittadino e lo Stato nei processi di definizione delle priorità d'intervento, e le forme nelle quali si costruiscono i processi di legittimazione dell'azione pubblica da parte della comunità (in altre parole la qualità della democrazia) (Almagistri 2006);
- le dinamiche di negoziazione che connettono gli attori sociali compartecipi alla realizzazione delle politiche a favore della comunità;
- i processi di regolazione, il ruolo degli attori coinvolti e la natura delle risorse utilizzate nei processi di regolazione.

Anche Bovaird e Löffler (2003) hanno rielaborato il concetto di *governance* alla luce delle esperienze realizzate nei primi dieci anni di sperimentazione di questo approccio, arrivando a sostenere che costituisce «il processo attraverso il quale gli *stakeholder* entrano in relazione per influenzare i risultati delle politiche pubbliche». Gli autori rappresentano, in questo modo, il processo di definizione delle politiche pubbliche come un'arena nella quale gli attori stabiliscono dinamiche relazionali che consentono loro (anche) di influenzare e orientare i processi decisionali.

II - I NODI DEI PROCESSI DELLA GOVERNANCE

La revisione critica delle esperienze di *governance* realizzate dalla seconda metà degli anni Novanta a oggi consente di individuare le criticità nella regolazione dei sistemi complessi. Riprendendo l'analisi di Stoker è possibile individuare alcuni aspetti che richiedono una ridefinizione dei processi di *governance*, vale a dire:

- la definizione delle istituzioni e degli attori che appartengono (sono coinvolti e partecipano) al processo di governo;
- l'identificazione delle sovrapposizioni, dei legami e delle responsabilità nella realizzazione degli obiettivi sociali ed economici della comunità, e la presenza di processi multilivello e *multistakeholder*;
- l'analisi delle caratteristiche dei contesti nei quali gli attori sono autonomi e agiscono in *network* auto governati;
- l'identificazione delle dinamiche di potere fra le istituzioni coinvolte nell'azione collettiva;
- la capacità di fare cose anche al di là di quelle governate dai rapporti di potere e di autorità, utilizzando strumenti e tecniche innovativi per indirizzare e guidare.

Le indicazioni di Stoker consentono di indirizzare l'analisi dei processi di *governance* lungo due filoni, quali: *i*) gli attori e i loro ruoli; *ii*) i meccanismi e la loro capacità di tener conto delle dinamiche di potere e di autorità che connettono gli attori. Si tratta di pensare alla *governance* anche come strumento d'integrazione dei meccanismi della regolazione, vale a dire: il mercato, la gerarchia e la rete.

2.1. *Gli attori e il loro ruolo nei processi di «governance»*

L'analisi delle caratteristiche dei sistemi inter-organizzativi che si costituiscono per la realizzazione delle politiche pubbliche evidenzia un cambiamento radicale nel sistema degli attori presenti e nelle dinamiche che li connettono. Quest'aspetto è particolarmente rilevante nell'analisi delle politiche di *welfare* che, dalla fine dell'epoca d'oro (di consolidamento e sviluppo dei servizi erogati dallo Stato), evidenziano una rapida crescita e diversificazione degli attori. Tali attori assumono un ruolo sempre più autonomo e rilevante nel sistema, tanto da non poter più essere considerati come fornitori del pubblico, ma come soggetti autonomi portatori di proprie strategie e risorse. Questo cambiamento mette in crisi le tradizionali strategie di governo, costruite a partire dalla convinzione (per altro mai stata completamente vera) dell'esistenza di un monopolio (pubblico) delle risorse immesse nel sistema e dei processi di rappresentanza dei cittadini. Questo nuovo scenario mette in crisi il ruolo e le dinamiche fra gli attori coinvolti nella gestione delle politiche pubbliche, ma evidenzia anche l'incapacità dei processi di governo di farsi carico della complessità assunta dai processi di realizzazione delle politiche pubbliche. Tale incapacità è riconducibile alla natura gerarchica basata su di un sistema di «relazioni bloccate», legate alle dinamiche di potere posizionale che connettono gli attori del sistema. In altre parole, i processi gerarchici sviluppano fra gli attori relazioni di tipo verticale, legate (nella direzione e nell'intensità) al ruolo formale svolto nel sistema organizzativo (Bertin 2009). Ma, tanto più gli attori hanno (o riescono a negoziare) un ruolo autonomo e tanto più questo tipo di relazioni perde di significato e non consente il governo dei processi decisionali. Nei sistemi complessi le connessioni verticali perdono di rilevanza a discapito di quelle orizzontali, e sono queste ultime che stabiliscono la densità dei reticoli sociali. Questa prospettiva pone al centro concetti diversi da quello di gerarchia e potere. Per capire le dinamiche che si sviluppano è necessario, infatti, partire dal concetto di attore sociale e ricordare che adotta comportamenti strategici per definire la propria rete di relazioni. Tali comportamenti strategici sono orientati dalla ricerca delle condizioni che lo aiutano a perseguire la realizzazione della propria identità individuale all'interno di un sistema nel quale si riconosce. In questa prospettiva si sviluppano diversi tipi di dinamiche, di:

- scambio materiale (Coleman 2005) delle risorse possedute dagli attori e finalizzate a trovarne un equilibrio che faciliterà la realizzazione dei propri obiettivi;
- scambio simbolico teso ad attivare le risorse emotive, a consolidare le identità individuali e collettive e confermare l'appartenenza alla rete;
- negoziazione sulle finalità generali del sistema e sulle regole condivise che definiscono il contesto entro cui si sviluppano le relazioni fra gli attori;
- costruzione di senso attraverso la quale confrontare gli universi semantici e linguistici utilizzati per rielaborare gli stimoli ambientali (Weick 1997), al fine di costruire delle mappe cognitive coerenti a supporto di un sistema di connessioni strette (o meno lasche);
- costruzione delle coalizioni che aiutano a consolidare le identità, ma soprattutto a rafforzare la possibilità di perseguire i propri obiettivi.

Queste brevi osservazioni consentono di evidenziare come nel sistema siano presenti due diversi processi fra loro correlati, uno orientato dalla ricerca del *self-interest* e l'altro che tiene conto dei meccanismi che regolano l'appartenenza e la necessità di contribuire alla realizzazione delle preferenze poste alla base della coalizione. In questo caso possiamo parlare di dinamiche di *we-interest*. I processi che si realizzano in un sistema complesso sono caratterizzati dalla compresenza di queste due dinamiche e dalla continua ricerca di una loro integrazione.

Questo tipo di complessità è del resto molto presente nel dibattito sulla ridefinizione dei processi di *governance*.

In un articolo, scritto alla fine degli anni Novanta, Stoker (1998) poneva già in evidenza la necessità di rivedere i confini fra pubblico e privato e di ripensare al ruolo dello Stato non più come monopolista dei processi di governo, ma come uno degli attori che può influenzare il cambiamento individuando i meccanismi attraverso i quali incentivare il comportamento degli attori sociali. Queste convinzioni dell'autore derivavano dalla constatazione della crisi di legittimazione dei processi di rappresentanza dei cittadini, dallo sviluppo di forme di partecipazione diretta e dalla rivendicazione di auto-governo delle politiche, ma anche dalla constatazione dei mutati rapporti fra gli attori del sistema. Le esperienze di *governance* si sono scontrate con le resistenze al cambiamento degli apparati burocratici dello Stato, con l'affermarsi d'identità e coalizioni non necessariamente coerenti con la ricerca degli interessi collettivi. Queste difficoltà di cambiamento hanno posto al centro del dibattito sulla *governance* il reale ruolo degli attori che svolgono una funzione di regolazione dei sistemi. In questa prospettiva Bovaird (2005: 217), a conclusione di alcuni suoi lavori di ricerca sui processi d'implementazione del cambiamento, arriva a sostenere che: «non è ancora chiaro se stiamo andando verso un futuro in cui il governo rimane il giocatore chiave nella *governance* pubblica o se stiamo andando verso una *governance* all'ombra del governo, verso politiche ed un sistema di erogazione dei servizi auto organizzati, una *governance* senza governo». Le riflessioni sulle esperienze fatte negli ultimi anni (Bevir e Al. 2003; Rhodes 2007) hanno evidenziato la necessità di ripensare al carattere innovativo da attribuire al concetto di *governance*. Si tratta, in altre parole, di analizzare se i processi di autoregolazione siano effettivamente alternativi a quelli della regolazione esterna, o se siano meccanismi complementari che si devono integrare per consentire il governo dei sistemi complessi. Kiaer (2004: 57) suggerisce di utilizzare il concetto di *meta-governance* per intendere un processo più ampio, attraverso il quale le politiche pubbliche sono formulate e interpretate coinvolgendo una vasta gamma di attori e organizzazioni per allocare e coordinare l'impiego delle risorse: «tradizionali strumenti di governo si mescolano, competono e confliggono con i nuovi strumenti della *governance*, creando diversi possibili effetti». D'altra parte il coordinamento gerarchico sta riducendo la sua centralità nei processi di governo, ma costituisce comunque un riferimento fondamentale che influenza i processi di auto-governo. La gerarchia definisce, infatti, il contesto e le regole entro cui si sviluppano i processi di negoziazione.

Nella strada della *governance* come integrazione di meccanismi di regolazione diversi, vanno sicuramente i lavori di ricerca realizzati da Halpern (2008: 85). Secondo questo autore la *governance* si caratterizza per essere un processo «integrato» che può

essere interpretato in diversi modi. «Ci si può riferire a una regolazione che combina la componente governativa (pubblico) con la componente non governativa (privata). Si può riferire alla compresenza di livelli di governo diversi, alla connessione della regolazione centrale, regionale ed anche locale. Si può riferire al processo di regolazione che coinvolge tutti i partecipanti, includendo i professionisti, i dipartimenti del governo, i difensori degli interessi pubblici, e la rappresentanza dei gruppi che sono regolati».

Il carattere integrato è, quindi, riconducibile alla necessità di tenere insieme controlli governativi e non governativi (controlli pubblici e privati). La presenza di diversi attori autonomi, ma partecipi allo sviluppo di un sistema più complessivo, ha incentivato lo sviluppo di meccanismi di autoregolazione. Ogni coalizione o gruppo definisce le regole di appartenenza (a conferma dell'identità) e i processi di controllo che consentono al gruppo di verificare la presenza-assenza di comportamenti opportunistici. Questa situazione ha portato a un proliferare degli attori che svolgono una funzione di regolazione del sistema e di controllo. Questa situazione è ben rappresentata nei lavori di Powell (2002) che per questo parla di «società dei controlli». In altre parole, esistono processi pubblici di regolazione e controllo, ma parallelamente si sono sviluppati anche processi di regolazione autonomi e del tutto indipendenti.

La sfida della *governance* è cercare di integrare e non sovrapporre i processi di controllo presenti nel sistema, e cioè:

- combinare autorità locale e centrale. Un altro livello di analisi della complessità è dato dalla presenza di processi che si svolgono su livelli diversi del sistema. Parliamo, infatti, di regolazione governativa, di regolazione regionale e di regolazione locale. La letteratura parla, a questo proposito, di *governance* multilivello, enfatizzando che questi processi non sono necessariamente e automaticamente posti su livelli gerarchici diversi. Il comportamento strategico degli attori fa sì che le loro dinamiche siano orientate (anche) a far crescere i propri margini di autonomia decisionale, riducendo (in modo formale ma soprattutto informale) i vincoli posti dai livelli sovra-ordinati del sistema. Anche in questo caso il carattere multilivello comporta una riflessione sulla complessità delle relazioni (formali e informali) fra gli attori e le istituzioni presenti ai diversi livelli del sistema;

- coinvolgere la molteplicità degli «attori delle politiche». In questo caso si ribadisce la natura di sistemi organizzativi *multistakeholder*, nei quali i processi e le decisioni necessitano di un coinvolgimento e di una negoziazione fra gli attori sociali.

La regolazione multilivello risulta, quindi, un processo basato sulla continua negoziazione fra i livelli del governo nelle diverse sfere territoriali. Tale negoziazione connette attori che aderiscono alla rete seguendo percorsi differenziati. Alcuni vi partecipano per adesione volontaria e (spesso) informale, altri seguendo percorsi definiti da un'elevata formalizzazione normativa (Bartle - Vass 2007). Queste riflessioni ci portano a individuare nei processi d'integrazione (attori, livelli e meccanismi di regolazione) il fulcro dei processi di *governance*. In questa prospettiva gli studi di Black (1996) sui processi d'integrazione fra le dinamiche di auto ed etero regolazione hanno portato l'autore a individuare quattro modelli d'integrazione, definiti:

- *mandated*, quando i processi di auto regolazione si muovono all'interno di un quadro di riferimento stabilito dallo Stato;
- *sanctioned*, quando i processi di auto regolazione sono approvati dagli organismi governativi competenti;
- *coerced*, quando i processi di auto regolazione si sviluppano in risposta ad una richiesta di comportamenti imposti dagli enti governativi;
- *voluntary*, quando l'auto valutazione si sviluppa in completa autonomia ed in assenza di un mandato (diretto o indiretto) da parte degli organismi governativi.

Questa tipologia è stata ripresa da Bartle e Vass (2007) riaggregando i processi d'integrazione fra auto ed etero regolazione a partire da una dicotomia che rappresenta il grado di autonomia dei processi. Gli autori parlano di:

- processi di autoregolazione svolti su mandato dello Stato. Questa condizione può assumere forme diverse, in relazione al grado di specificazione dei processi fatti dall'ente pubblico. Si può parlare di regolazione di tipo «co-operative» quando regolati e regolatori definiscono in accordo le modalità di autoregolazione ed i processi di integrazione fra i livelli della *governance*. L'integrazione è definita *delegated* quando il pubblico definisce i contenuti e le procedure e ne delega l'applicazione ai regolati. Infine si parla di *devolved* quando gli schemi che definiscono i processi di autoregolazione sono demandati ai soggetti regolati;
- processi di autoregolazione svolti al di fuori di qualsiasi mandato da parte dello Stato. In questo contesto si parla di *facilitated* quando lo Stato supporta lo sviluppo di pratiche auto regolative, ma non è chiamato ad approvare i meccanismi adottati dalle singole organizzazioni. Si parla, invece di *tacitly supported* quando non esiste una formale approvazione da parte dello Stato ma un supporto esplicito, anche se non formalizzato, del lavoro di autoregolazione adottato dai singoli attori.

Ovviamente l'integrazione risulta più significativa quando esiste un processo di negoziazione e condivisione fra gli attori (singoli e collettivi) coinvolti nella regolazione. In questa prospettiva vanno lette le esperienze della *new governance* (nella letteratura si parla anche di *soft bureaucracy* e *self regulation*) nelle quali il centro dei processi è costituito dal bilanciamento dei diversi aspetti che connotano il carattere «integrato» dei processi di *governance* dei sistemi complessi. Lo sviluppo dei processi d'integrazione comporta che le dinamiche di relazione fra gli attori non possano essere ricondotte esclusivamente ai rapporti formali che connettono gli attori. Il potere posizionale non consente, infatti, di influenzare i comportamenti degli attori e, contemporaneamente, tende a ridurre le connessioni. Queste osservazioni portano a considerare la legittimazione dei ruoli e delle dinamiche fra gli attori come motore fondamentale dei processi d'integrazione. Si conferma, così, la centralità dei processi di comunicazione e di costruzione di senso nel consolidamento dei legami fiduciari e nella legittimazione degli attori del sistema. La crisi dei meccanismi di regolazione centrati sulla risorsa autorità, propria dei processi gerarchici, e i fallimenti dei processi autoregolativi basati sulla concorrenza (propria del mercato) rendono evidente la necessità di sviluppare la

capacità dello Stato di gestire il *mix* di gerarchia, mercato e rete, per costruire un sistema di regolazione coerente con la complessità del sistema attivato per la realizzazione delle politiche d'interesse della comunità (in questo senso pubbliche).

Il processo di gestione del *mix* presenta due problemi:

i) la rete locale cessa di essere tale se manipolata dall'esterno ed etero diretta. Quando le reti sono gestite centralmente finiscono per trasformare le relazioni orizzontali in relazioni verticali, e gli interventi dal vertice rischiano di minare il processo di costruzione delle reti come processo di auto-generazione;

ii) il processo *bottom-up* ha delle implicazioni «normative», e le criticità nascono quando le norme formali risultano sovrabbondanti e distanti dai processi reali (questo è il caso italiano). L'ambiguità necessariamente prodotta dalla sovrapproduzione normativa e dalla distanza fra i processi formali e quelli reali attiva comportamenti formali di adempimento burocratico alla norma e, parallelamente, comportamenti indipendenti dalle disposizioni normative sui quali si costruiscono le decisioni organizzative. In questo contesto, il ricorso alle norme diventa non vincolante ma strategico, ed è attivato dagli attori sociali quando lo riconoscono come mezzo capace di supportare la realizzazione dei propri obiettivi. Questa situazione è dovuta anche agli effetti di permanenza culturale dei modelli di *decision maker*, anche in presenza di processi di cambiamento degli approcci alla regolazione. In altre parole l'introduzione di logiche di *governance* s'incontra-scontra con le pratiche decisionali delle burocrazie che tendono a mantenere le regole e i processi precedentemente costruiti e diventati prassi consolidate per l'organizzazione.

Questi aspetti devono guidare le riflessioni sulla necessità di integrare i diversi strumenti della regolazione.

Per altro, le strategie d'integrazione non sono l'unica variabile da considerare per l'analisi dei modelli di *governance* che si realizzano in un determinato territorio. A questo proposito DiGaetano (DiGaetano e Al. 2003) propone di classificare i modelli di regolazione in base a quattro diverse dimensioni, quali:

- le relazioni, con particolare riferimento alle modalità con cui si sviluppano le interazioni fra i rappresentanti della comunità locale e i rappresentanti degli interessi privati (*community and economics*);
- la metodologia, vale a dire le modalità ed i metodi con cui vengono prese le decisioni politiche;
- i decisori «chiave», includendo i burocrati, i politici ed i rappresentanti dei diversi interessi della società civile;
- gli obiettivi politici che possono essere di tipo materiale o simbolico.

Questa impostazione risulta interessante perché non parte dai processi formali, ma dai processi realmente implementati, focalizzando l'attenzione sugli attori coinvolti nel processo, sul loro ruolo e sulle dinamiche che li connettono, ribadendo così la complessità dei processi da analizzare.

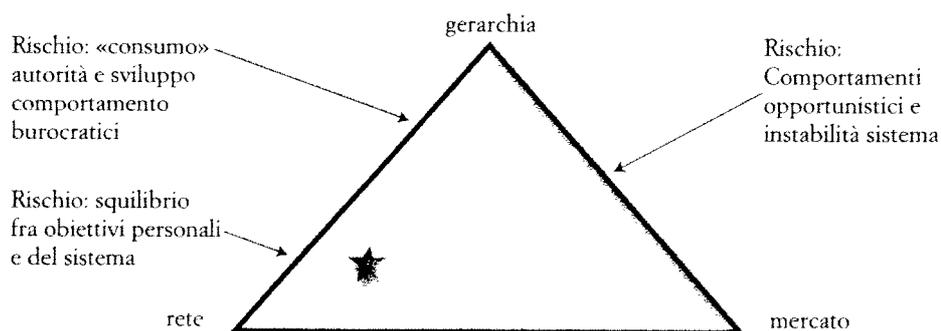
2.2. Sistemi complessi e «governance»

La ricerca sui processi di trasformazione ha evidenziato che, nelle esperienze concrete, mercato, gerarchia e rete non sono necessariamente alternativi. A sostegno di questa affermazione la letteratura segnala che:

- il mercato non è alternativo allo Stato, lo Stato è chiamato a sostenere e regolare il mercato;
- la società non è alternativa allo Stato ma lo contiene;
- i cambiamenti non hanno comportato il passaggio da un sistema ad un altro. Lo sviluppo dei sistemi a rete non ha significato la fine dei processi gerarchici. Ogni sistema tende a permanere, si trasforma ma mantiene i suoi «riti», le sue procedure e le sue relazioni.

Queste affermazioni sono condivisibili, ma non si può negare che la compresenza di processi di regolazione basati sulle dinamiche della rete, della gerarchia e del mercato presenta alcune difficoltà. Tali difficoltà sono riconducibili alle risorse messe in campo da questi processi di regolazione che, se non equilibrate, rischiano di annullarsi reciprocamente. In altre parole il problema della *governance* dei sistemi complessi è essenzialmente un problema di equilibrio fra forze diverse, nella convinzione che tale equilibrio enfatizza le potenzialità regolative delle risorse e dei processi attivati, mentre una condizione di disequilibrio finisce per rendere il sistema entropico e ingovernabile. Per meglio chiarire questi concetti è bene riprendere alcune caratteristiche dei singoli approcci alla regolazione.

TABELLA I
I possibili squilibri nel sistema di «governance»



Secondo Entwilste (Entwilste, in Benson e Al. 2007) la *partnership* che si sviluppa fra gli attori deve essere basata su di un modello organizzativo spurio, che combina tre differenti strategie di coordinamento (regolazione) quali: il mercato, la gerarchia e la rete. Uno sbilanciamento eccessivo verso uno di questi rende difficoltoso il processo di governo dei sistemi complessi. La gerarchia richiede troppe energie di legittimazione ed è instabile, il mercato tende a far prevalere i comportamenti di *self-interest* e aumenta il rischio dello

sviluppo di comportamenti opportunistici. Quando le dinamiche degli attori non sono caratterizzate da legami di potere di natura posizionale, la legittimazione degli attori non è un dato predefinito, ma dipende dallo scambio materiale e/o simbolico che si sviluppa fra gli attori e, in ultima istanza, dai processi di «identificazione» e di comunicazione (confronto dei codici e delle mappe cognitive degli attori) che connettono gli attori sociali. In questa prospettiva i processi di tipo gerarchico richiedono una continua verifica delle dinamiche di potere che diventano una «risorsa debole» che tende a consumarsi e richiede un investimento (in processi di legittimazione e di scambio) continuo.

Questa condizione finisce per minare la possibilità che si sviluppi un clima di rispondenza fiduciaria e si affermi un processo di scambio generalizzato. Condizioni queste fondamentali per l'efficacia di un sistema a rete. Infine uno sbilanciamento verso la rete, in assenza di un'autorità riconosciuta rischia comunque lo sviluppo di comportamenti opportunistici (in particolare se permangono dinamiche di concorrenza fra gli attori). L'autorità svolge la funzione di garanzia costruendo le condizioni che favoriscono i comportamenti orientati allo sviluppo dei beni collettivi utili alla comunità, e ricorrendo alla sanzione (la minaccia consente di ridurre il ricorso alla sanzione a casi limite ed eccezionali) per gli attori che sviluppano comportamenti opportunistici. Considerare le dinamiche di rete, la concorrenza e l'autorità non come processi di regolazione alternativi, ma come processi che s'integrano richiede una rilettura della loro natura e delle dinamiche che le connettono. Per chiarire quest'affermazione è possibile, per esempio, approfondire il rapporto che esiste fra i processi sociali basati sull'autorità e il potere posizionale, propri delle dinamiche di tipo gerarchico, e la costruzione dei legami solidaristici (o quantomeno non opportunistici) propri dei sistemi a rete. Il buon funzionamento di un sistema a rete è legato alla costruzione di legami stabili. La stabilità e l'intensità delle relazioni contrastano lo sviluppo di comportamenti opportunistici perché ogni attore è interessato al mantenimento della relazione, e i comportamenti opportunistici, invece, rompono l'equilibrio relazionale. D'altra parte le reti dense di relazioni favoriscono il consolidarsi delle norme sociali e la realizzazione di processi di controllo informale. Nei sistemi complessi il controllo informale gioca un ruolo fondamentale perché distribuisce il compito di verifica del rispetto delle regole comuni (nel senso di condivise) fra tutti gli attori del sistema, ed affida agli attori (tutti) la responsabilità (e l'esercizio dell'autorità) del rispetto delle norme. Il mancato rispetto delle norme comporta la stigmatizzazione degli altri. La sanzione finisce per essere simbolica, ma è proprio il ricorso al simbolico che consente di rafforzare le identità del gruppo e consolidare i sistemi relazionali.

Nei processi di rete, il contrasto dei comportamenti opportunistici passa per due processi diversi, entrambi necessari, ma che rischiano di essere conflittuali. Tali processi sono riconducibili:

- alla costruzione ed alla continua conferma delle norme sociali nelle quali il gruppo si riconosce. Tali norme sono fondate su valori, su una struttura cognitiva e di senso, e su un linguaggio condivisi, e sono confermate da un insieme di scambi simbolici che rafforzano l'identità del gruppo;

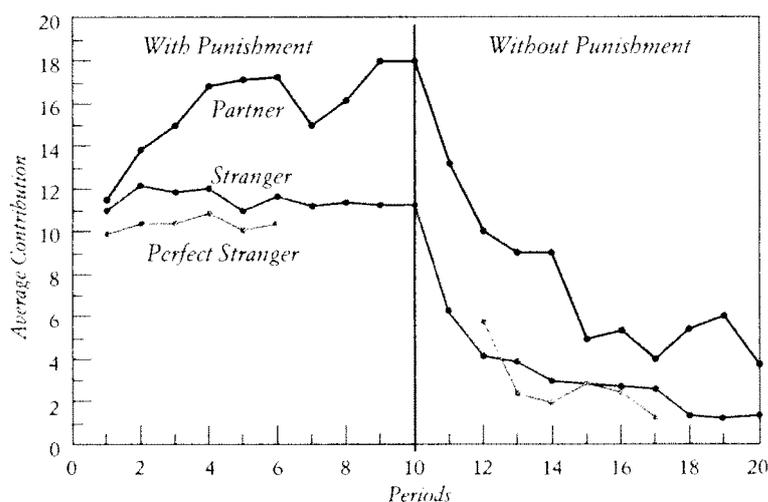
- alla presenza di un sistema di regole e di un'autorità, legittimata, che garantisce il rispetto delle norme sociali e delle regole formali da parte degli attori che appartengono alla rete.

Le ricerche, per altro, hanno evidenziato la complessa relazione fra questi due elementi. Bowles (Bowles e Al. 2002: 426-27), con le sue ricerche, ha evidenziato che: «quando costosamente la punizione è permessa, l'atteggiamento cooperativo non si deteriora e nel gioco delle relazioni tale atteggiamento tende ad accrescersi. Quando la punizione non è consentita si assiste ad un deterioramento della propensione alla cooperazione, particolarmente in riferimento alle attività pubbliche».

Ne consegue che gli attori sono motivati dal personale desiderio di punire i *free rider*, ma sono più fortemente motivati quando appartengono ad un gruppo noto e definito, nel quale credono (si identificano) e che è danneggiato dai *free-rider*.

Nella tabella II, gli autori presentano i risultati di una ricerca realizzata da Fehr (Fehr e Al. 2000) con la quale si dimostra che la propensione a collaborare è influenzata positivamente dalla presenza di possibili azioni sanzionatorie nei confronti di quanti non partecipano ai processi di rete. In altre parole, l'autorità è una dimensione fondamentale nei processi di rete se, e solo se, fortemente legittimata e poco utilizzata. L'assenza della possibilità di sanzionare i comportamenti opportunistici riduce la propensione ai comportamenti solidaristici, ma lo stesso effetto si produce anche ricorrendo frequentemente all'autorità. In questo senso autorità e rete non sono necessariamente processi alternativi di regolazione, lo diventano quando non c'è equilibrio fra loro, quando sono basati su di un sistema non legittimato di norme sociali e regole.

TABELLA II
Sanzioni e propensione alla collaborazione



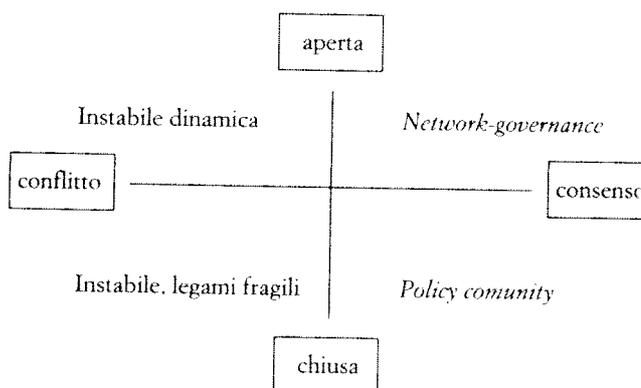
In questi casi il mantenimento stesso della rete richiede un «consumo» elevato di risorse in termini di autorità, ma anche di «fiducia, scambio sociale, identità». Un secondo fattore che influenza i processi di *governance* dei sistemi a rete è riconducibile al grado di apertura/chiusura della rete, e al grado di conflittualità presente fra gli attori

del sistema. Davies (2005), a questo proposito, propone una tipologia caratterizzata da quattro possibili situazioni, quali:

i) reti aperte nelle quali gli attori sono in relazione conflittuale al loro interno. Per l'autore questa è una condizione instabile che tende a evolvere. In un sistema aperto la riduzione del conflitto avviene per la fuoriuscita di alcuni suoi membri, o per lo sviluppo di mappe cognitive condivise dal gruppo che, attivate dalla rielaborazione degli stimoli ambientali, contribuiscono a costruire connessioni meno lasche (Weick 1997). Questi stimoli consentono di ridefinire le identità del gruppo riducendo così i processi conflittuali interni. Del resto, elevati livelli di conflittualità interna innescano un circolo vizioso in quanto incentivano i comportamenti opportunistici ed il conseguente ricorso all'autorità. Quest'ultimo aspetto riduce la fiducia e il capitale sociale, aumentando così la propensione al conflitto e all'uscita dalla rete;

ii) reti chiuse nelle quali le dinamiche prevalenti sono di tipo conflittuale. Gli autori sottolineano come, anche in questo caso, si abbia a che fare con un sistema instabile che tende quindi ad evolvere riducendo la conflittualità interna e/o aprendo il sistema verso l'esterno. La propensione all'evoluzione è dovuta alla probabile scarsa identità del gruppo o allo scarso riconoscimento delle dinamiche di esercizio dell'autorità. In questo caso risulta più difficile trovare occasioni che spingono alla ridefinizione delle mappe cognitive (la chiusura non consente la loro rielaborazione) e la fragilità dei legami interni fa pensare ad una evoluzione della struttura del gruppo, che si seleziona riducendo le differenze interne e, conseguentemente le occasioni e le dinamiche del conflitto.

TABELLA III
Dinamiche della rete e processi di «governance»



Quando la rete presenta livelli di maggiore stabilità, riconducibili alla maggiore identità degli attori e alla legittimazione dei processi di minaccia e sanzione, allora si sviluppano due modelli diversi di *governance*. In particolare abbiamo a che fare con:

iii) reti chiuse che presentano dinamiche interne poco conflittuali. In questo caso

si afferma quella che gli autori definiscono *policy community* nella quale i processi di governo risultano semplificati dalla stabilità delle norme sociali condivise e dalle dinamiche di scambio fra gli attori che appartengono alla rete;

iv) reti aperte che presentano dinamiche interne basate sul consenso. In questo caso parliamo di *network-governance*, nella quale la *governance* deve essere in grado di integrare gli stimoli provenienti dai legami che connettono i buchi strutturali della rete (Burt 2001) con gli attori e i sistemi organizzativi esterni. I ponti aperti dai legami deboli che intrattengono i membri della rete portano, infatti «occasioni informative» che possono attivare una ridefinizione delle identità e delle dinamiche interne al sistema. La *network governance* deve riuscire a consolidare le dinamiche di solidarietà fra gli attori della rete ed attivare un processo riflessivo che porta a ridefinire le mappe cognitive del gruppo, l'identità ed i codici di senso condivisi, i sistemi di relazione fra gli attori sociali.

La regolazione di questi tipi di reti richiede l'uso di dinamiche e di risorse diverse. La *governance* si diversifica (assumendo forme diverse) in relazione alle caratteristiche delle reti, attivando processi e meccanismi capaci di tener conto delle dinamiche concrete che connettono gli attori all'interno della rete.

III - LA GOVERNANCE «IBRIDA»

Le dinamiche della società post (o neo moderna) hanno evidenziato la «complessità» e «liquidità» riconducibili alla rapidità dei cambiamenti e la loro instabilità, e la presenza di attori differenziati autonomi e necessariamente interconnessi. Le politiche pubbliche che insistono su questa complessità ne sono sicuramente condizionate ed è necessario ripensare ai processi di governo che ne hanno caratterizzato lo sviluppo nell'ultima parte del secolo scorso. I processi di regolazione che si sono rifatti alla pretesa centralità del mercato o della gerarchia hanno evidenziato l'incapacità di orientare le risorse pubbliche e/o private verso lo sviluppo del benessere della collettività. Alla fine del secolo scorso si sono attivate esperienze di ridefinizione dei processi di governo che hanno rivisitato i paradigmi della regolazione a partire dalle prospettive di innovazione aperte dalla diffusione del concetto di rete. Le esperienze che si sono attivate in questi ultimi dieci anni e il dibattito che ne è scaturito hanno evidenziato la fragilità del concetto così com'era stato definito e utilizzato inizialmente.

Ma non basta specificare il campo o rafforzare una dimensione o i legami con la dimensione della rete. L'analisi del dibattito e dei nodi critici emersi richiede una ridefinizione della logica di fondo. La *governance* non costituisce un modello di regolazione alternativo al mercato o alla gerarchia, ma un approccio al governo delle politiche pubbliche capace di combinare ed equilibrare le diverse risorse necessarie per governare un sistema complesso. In questo senso la proposta è di ridefinire i processi di governo in una logica integrata capace di tenere in equilibrio l'autorità, la fiducia e il capitale sociale.

L'importanza di superare le contrapposizioni fra Stato, mercato e rete è evidente anche nei lavori di Bowles (Bowles e Al. 2002: 421). In questa prospettiva l'autore afferma che nell'era post-moderna le interazioni che avvengono a livello locale tendono

probabilmente a crescere d'importanza e con esse cresce la rilevanza dei processi che si sviluppano nella comunità locale. La dimensione dell'appartenenza e la partecipazione alla realizzazione degli interessi comuni (*we interest*) si affiancano alle dinamiche di *self-interest*. Ma la combinazione di queste prospettive di azione degli attori sociali richiede una compenetrazione delle dinamiche del mercato con quelle dello Stato e con le prospettive aperte dalle dinamiche della rete e della comunità.

La ridefinizione di un processo di *governance* che integri e non consideri alternativi i diversi sistemi di regolazione presenti nella realizzazione delle politiche pubbliche passa inevitabilmente per un'analisi delle loro caratteristiche e delle risorse utilizzate per affrontare la complessità. La regolazione che si rifà alla programmazione pubblica è costruita sull'idea dell'esistenza di una relazione gerarchica fra gli attori coinvolti nella realizzazione delle politiche pubbliche. I processi di relazione si basano sulla costruzione di una dinamica coercitiva nella quale, man mano che si scende sulla scala gerarchica, si riducono i margini di autonomia decisionale degli attori e la loro azione assume sempre più un carattere di tipo esecutivo. Ciò che consente di avere una coerenza fra decisione (di pochi) e azione (di molti) è dato dall'esercizio del potere. La natura del potere, in un contesto di dinamiche gerarchiche, è di tipo «posizionale» vale a dire legata al ruolo svolto dall'attore nel sistema. L'esercizio del potere, per altro, richiede un'autorità e il ricorso ai meccanismi del controllo e della sanzione. Tanto più il potere è legittimato e tanto più i processi si basano sul concetto di autorità. La crisi di legittimazione riduce il potere dell'autorità e richiede un ricorso sempre maggiore alla coercizione e alla sanzione. Si sviluppa così un circolo vizioso che arriva a mettere in discussione le regole di funzionamento del sistema e le stesse posizioni ricoperte dagli attori. Queste brevi osservazioni non rendono la complessità dei processi gerarchici, ma consentono di evidenziare come la legittimazione del potere e l'autorità siano la risorsa principale per la regolazione delle dinamiche gerarchiche presenti nei sistemi complessi.

Le dinamiche della rete (contrariamente a quanto evidenziato nella gerarchia) si caratterizzano per i processi di scambio che avvengono fra attori che non hanno rapporti di tipo gerarchico. La stessa appartenenza alla rete è legata alla convinzione delle opportunità fornite alla realizzare delle proprie finalità personali, ed alla compatibilità con il contributo da dare alla realizzazione degli obiettivi comuni. L'appartenenza alla rete è quindi riconducibile alla condivisione di un insieme di norme sociali che regolano le transazioni fra gli attori sociali. I processi di regolazione sono, quindi, riconducibili alle negoziazioni che si sviluppano nel processo (continuo) di definizione delle norme sociali condivise, e ai legami relazionali sui quali si fondano i processi di scambio all'interno della rete e con il suo esterno. La regolazione, quindi, si fonda sull'intensità delle relazioni (dimensione strutturale dei processi di rete) e sulla condivisione dei linguaggi, dei valori e delle strutture cognitive: in altre parole, la risorsa (sicuramente non l'unica, ma probabilmente quella centrale) che consente la regolazione dei sistemi a rete è il capitale sociale (degli attori e della rete nel suo insieme). In questa breve analisi possiamo considerare il mercato come una forma particolare di rete, nella quale gli attori stabiliscono diversi tipi di relazione. Per lo studio dei processi di regolazione è particolarmente interessante ricordare che nel mercato entrano in relazione diversi attori orientati da preferenze differenziate (non stabili, né coerenti), e che si confrontano orientati dalla

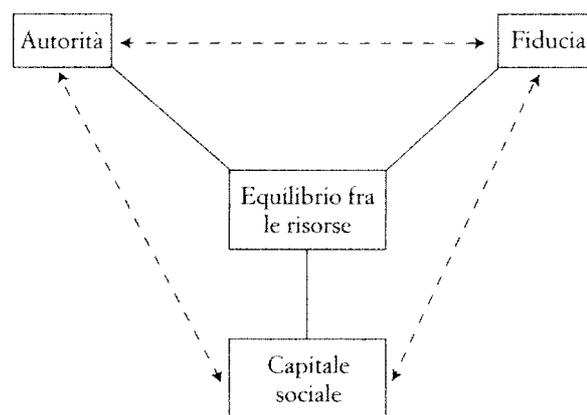
ricerca delle condizioni che favoriscono la realizzazione del proprio individuale sistema di preferenze. La ricerca, per altro, ha evidenziato come siano compresenti dinamiche anche di *we-interest* (Bruni 2006), in questo caso la particolarità del mercato rispetto alle dinamiche generali delle reti si riduce e, per finalità di semplificazione analitica, in questo contesto non viene considerata questa prospettiva.

Nel confronto dei sistemi di preferenze gli attori entrano in concorrenza, ma operano anche per costruire delle coalizioni che favoriscono la realizzazione delle proprie preferenze. March (1998) ha evidenziato la rilevanza di queste dinamiche nell'analisi dei processi decisionali ed ha richiamato l'attenzione del dibattito sull'importanza del concetto di affidabilità. È, infatti, l'affidabilità dei comportamenti degli attori che consente all'attore sociale di resistere alle tentazioni dei comportamenti opportunistici e accettare le regole che la coalizione si è data.

L'affidabilità è costruita sulla base dell'esperienza, degli scambi informativi fra gli attori interni ed esterni alla coalizione e, in ultima istanza, dai processi di costruzione della fiducia. La fiducia va, quindi, considerata una risorsa fondamentale per il governo delle dinamiche di mercato che caratterizzano i sistemi complessi.

Queste brevi note consentono di individuare nell'autorità, nel capitale sociale e nella fiducia le risorse fondamentali sulle quali costruire il processo della *governance* ibrida. Ma queste risorse devono essere integrate e poste in una situazione di equilibrio perché il prevalere di una sulle altre rischia di attivare un circolo vizioso che ne riduce la capacità di governo della complessità.

TABELLA IV
Le risorse della «governance» ibrida



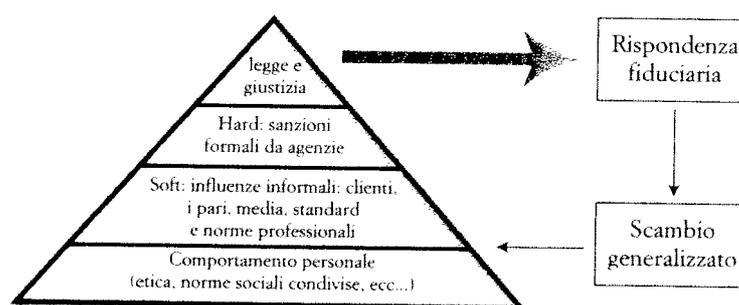
3.1. Le risorse della «governance» ibrida

Le riflessioni fatte nel paragrafo precedente hanno evidenziato che i sistemi complessi sono difficilmente governabili fidando esclusivamente sull'esercizio dell'autorità, e che un'enfasi eccessiva sugli aspetti gerarchici delle relazioni finisce per aumentare

l'entropia del sistema e i comportamenti opportunistici. Il governo della complessità richiede l'utilizzo anche di altri meccanismi che caratterizzano le dinamiche dei sistemi a rete. In questa prospettiva sono sicuramente interessanti i lavori di Hodge (Hodge e Al. 2007) che hanno analizzato l'impatto dei processi di *accountability*. Secondo questi autori il fattore base su cui costruire la regolazione dei sistemi a rete deve essere la diffusione di un codice etico e di norme sociali condivise. Ancora una volta si rafforza la centralità del concetto di capitale sociale (nell'accezione di dinamiche strutturali e cognitive che connettono gli attori del sistema). Un secondo livello nell'articolazione dei processi di regolazione (cfr. tab. V) viene definito di tipo *soft* perché centrato sulla *self regulation* (Bartle e Al. 2007), vale a dire sullo sviluppo del controllo esercitato fra i pari.

Esempi di processi di auto regolazione sono dati dalla costruzione delle norme di buona pratica, con le quali i membri di una categoria professionale si mettono assieme per definire cosa deve essere considerato come positivo e cosa deve essere evitato. I gruppi di pari definiscono così le norme sociali alle quali si devono attenere gli appartenenti a un gruppo (es: un gruppo professionale) e le sanzioni che aiutano a sviluppare il rispetto delle norme. Le sanzioni, in questo caso, hanno più il valore del riconoscimento, della conferma dell'identità e dell'appartenenza, che della repressione dei comportamenti devianti. In questo senso, sono focalizzati sulla diffusione delle norme e sull'evidenziazione del loro mancato rispetto più che sulla punizione.

TABELLA V
La piramide dei processi di regolazione
(elaborato da: Hodge e Coghill, 2007)



I processi di controllo esterno costituiscono l'insieme dei meccanismi *hard* della regolazione. Questo livello si concretizza attraverso la costituzione di agenzie riconosciute (possibilmente di terza parte) dal sistema come strumenti di verifica della coerenza e della bontà dei processi di regolazione realizzati a livello dei controlli *soft*. In questo senso la regolazione, propria di questo terzo livello della piramide, trova significato solo in coerenza con i livelli precedenti. All'ultimo livello della piramide è collocato il quadro normativo e il ricorso alla giustizia. Per essere coerente con i processi di regolazione questo livello deve essere residuale e attivato solo nei casi in cui necessiti un intervento di autorità per dirimere con-

troverse e interpretazioni, o per sanzionare i comportamenti opportunistici e non coerenti con le norme sociali accettate dal gruppo. Questa proposta di regolazione del sistema si basa sull'integrazione fra i diversi livelli della piramide, nessuno di loro risulta, infatti, da solo in grado di sviluppare la *governance* di un sistema complesso. Anche le riflessioni attorno ai processi di *accountability* evidenziano il carattere «complesso» della *governance*, e la continua ricerca di un equilibrio fra le sue diverse componenti. In questo caso si enfatizza la necessità di trovare un equilibrio fra le dinamiche di autogoverno, che richiedono e sviluppano le risorse capaci di integrare gli attori della rete, con la risorsa autorità che facilita lo sviluppo dei processi cooperativi e disincentiva quelli di tipo opportunistico. Questo equilibrio (norme sociali, controllo diffuso e processi di auto definizione delle norme) consente di costruire un clima di «rispondenza fiduciaria» e attivare interazioni basate sullo «scambio generalizzato». Questi due processi consolidano il capitale sociale della rete rafforzando così le norme sociali e la fiducia nei comportamenti solidaristici fondamentali per consentire lo sviluppo di processi di *governance*. Le risorse fondamentali per il governo dei sistemi complessi sono, quindi, quelle che consentono di sviluppare un contesto caratterizzato da «rispondenza fiduciaria» e da una rete densa di connessioni. Queste due condizioni favoriscono uno scambio generalizzato capace di rafforzare le dinamiche di reciprocità e il capitale sociale degli individui e del sistema. Da ultimo, l'assenza (o comunque la rarità) dei comportamenti opportunistici contribuisce alla legittimazione delle regole sociali e dell'autorità (persone e istituzioni) chiamata a garantire il rispetto delle regole sociali condivise.

Il processo descritto nel paragrafo precedente ha consentito di evidenziare la centralità dei concetti scambio generalizzato e fiducia nella ricerca dell'equilibrio necessario per lo sviluppo della *governance* ibrida. La letteratura che si occupa di studiare le dinamiche fra gli attori sociali coinvolti nei processi decisionali evidenzia la presenza di filoni di analisi basati su strutture concettuali diverse, ma che seguono logiche parallele ed arrivano a conclusioni simili. Gli studi di Weick, per esempio, sul processo di *sense making*, applicato alle dinamiche organizzative, evidenziano contesti nei quali le relazioni fra gli attori sono caratterizzate da connessioni strette o lasche, in funzione della condivisione o meno, all'interno del gruppo, dei codici semantici e delle mappe cognitive. Nei suoi lavori Weick tiene presente le dinamiche strutturali che connettono gli attori e le rilegge alla luce dei processi cognitivi presenti nell'interazione fra gli attori sociali. Connessioni strette favoriscono i processi di coordinamento e la cooperazione, ma tendono alla stabilità e alla chiusura del gruppo.

Le connessioni strette, infatti, favoriscono gli scambi interni al gruppo e rafforzano l'identità. Il processo d'identificazione e diversificazione rafforza le dinamiche interne rendendole sempre più strette e i legami con l'esterno sempre più difficili perché basati sul confronto di codici linguistici, semantici e mappe cognitive che tendono a differenziarsi. D'altra parte mappe cognitive lasche rendono più complessi i processi di coordinamento e di controllo interni, ma contemporaneamente facilitano lo scambio con l'esterno, e quindi l'apertura dei sistemi. È interessante notare come questo filone di ricerca mette in relazione la dimensione strutturale e quella cognitiva e le utilizza per analizzare le relazioni fra gli attori del processo decisionale. Gli aspetti importanti di questa impostazione sono riconducibili alla centralità posta sui processi riflessivi che consentono una lettura evolutiva dell'identità, e sulle dinamiche decisionali viste, non solo come riflesso dei rapporti di

autorità e potere, ma come il risultato di un processo relazionale che consente lo scambio (materiale e simbolico) che mette in gioco codici semantici e identità. La sociologia relazionale (Donati - Colozzi 2006) ha poi consentito di approfondire questi processi d'interazione evidenziando la complessità insita nelle dinamiche relazionali e l'importanza di altri aspetti legati (per esempio) alla sfera emotiva che assume forte rilevanza nei processi di creazione di senso. Lo sviluppo del dibattito ha aumentato la complessità dell'analisi, ma ha anche consentito di affinare concetti che rendono più chiare le dinamiche relazionali nei sistemi complessi. La contrapposizione fra connessioni lasche o strette risulta forzosa e si evidenzia la presenza di dinamiche (di fiducia e di capitale sociale) che facilitano i processi decisionali interni al gruppo ed altre dinamiche (di fiducia e di capitale sociale) che supportano il confronto con l'esterno della rete. Del resto il governo dei sistemi complessi richiede, contemporaneamente, una grande capacità di sviluppo dei processi riflessivi e di creazione di senso fra gli attori interni alla rete (per sostituire le dinamiche di autorità con sistemi di coordinamento non formali e non eccessivamente costosi) ma, contemporaneamente, anche di capacità di stabilire dei ponti con l'esterno, per consentire al sistema di avere forti legami con le comunità (professionali, scientifiche, ecc.) di riferimento e di intercettare le informazioni che possono attivare l'innovazione.

In questa prospettiva i concetti di capitale sociale e di fiducia sono quelli che meglio hanno cercato di affrontare la necessità di spiegare le dinamiche interne ed esterne ai reticoli sociali che caratterizzano i sistemi complessi.

La diffusione del dibattito e delle ricerche sul capitale sociale non si sono, per altro, accompagnati con una altrettanto chiara ed unanime definizione del concetto. Questa complessità definitoria ha portato alcuni autori (Burt 2001, Pollini 2006) a parlare di «metafora» del capitale sociale. Pollini (2006: 65) sostiene che tale metafora contiene: «relazione sociale, rete sociale, fiducia, norme, legalità, solidarietà, autorità, potere, cultura, *status*, associazionismo civico, ed altro ancora; in altri termini ha quasi tutto ciò di cui si occupa la sociologia». Per questo autore l'elemento cardine delle teorizzazioni sul capitale sociale non sta tanto sugli aspetti compresi nello spazio semantico sotteso al concetto capitale sociale, ma nella prospettiva dell'analisi con la quale tali concetti sono presi in considerazione, vale a dire quella «dell'attore individuale, ma anche collettivo, che considera gli elementi precedentemente elencati come risorse, incastonate in una struttura sociale» utilizzate a supporto dell'azione degli attori nei loro processi di scambio materiale e simbolico, e quindi non necessariamente orientate alla realizzazione di un fine individuale.

Del resto, numerose sono le evidenze del ruolo del capitale sociale nei processi di rete. In particolare, la letteratura (Granovetter 1985; Cusack 1999; Coffé - Geyes 2005; Lin 2005; Donati - Tronca 2008), segnala la sua capacità di:

- sviluppare comportamenti di tipo cooperativo e ridurre il rischio di comportamenti opportunistici;
- rafforzare la motivazione e l'assunzione di responsabilità (facilitando così l'assunzione del rischio e lo sviluppo delle decisioni innovative);
- costruire e applicare le «norme e le regole di buona condotta sociale», anche attraverso l'esercizio del controllo informale;
- ridurre i costi di transazione;

- facilitare la disseminazione delle conoscenze innovative;
- attivare e orientare le risorse verso beni pubblici;
- tenere la persona al centro dei processi decisionali;
- migliorare l'integrazione fra politici e burocrati;
- ridurre la possibilità di stallo del processo decisionale dovuto alla complessità delle relazioni;
- migliorare la propensione alla partecipazione;
- far crescere i risultati evidenziando e criticando i contesti *under performance*;
- migliorare le *performance* del governo democratico.

Gli effetti del capitale sociale sui processi di governo dei sistemi complessi sono riconosciuti dagli studiosi, ma il dibattito sui meccanismi con i quali si sviluppano tali processi è ancora aperto. Una rilettura delle ricerche consente di individuare due filoni interpretativi che possono essere così semplificati:

- il capitale sociale prodotto dalle relazioni primarie e secondarie consente di rafforzare la densità dei reticoli sociali e questo processo consolida anche il capitale sociale generalizzato (Donati e Al. 2008; Di Nicola e Al. 2008);
- il capitale sociale generalizzato costituisce una base culturale e cognitiva che facilita le dinamiche relazionali che si sviluppano anche a livello micro e macro (Sabatini 2007; Putnam 2004).

Queste due prospettive non sono necessariamente alternative e l'analisi integrata dei processi che vanno dal micro al meso ed al macro con quelli che vanno dal macro al meso ed al micro possono aiutare a comprendere le dinamiche che connettono le dimensioni strutturali e cognitive del capitale sociale.

Un'ultima considerazione va fatta in riferimento ai processi che tendono a consumare o consolidare il capitale sociale. Se, infatti, il capitale sociale è una risorsa nei processi di scambio fra gli attori, allora è fondamentale mettere a fuoco come tale capitale può essere prodotto e consolidato. I processi che consumano e non ricostruiscono il capitale sociale devono essere considerati solo di breve periodo e non sono in grado di supportare il governo dei sistemi complessi. Per altro, la costruzione del capitale sociale è uno dei temi più dibattuti in letteratura, e le evidenze empiriche non sono sempre facilmente interpretabili. Un primo livello del dibattito ha a che fare con la natura intenzionale e/o inintenzionale dei processi di accumulazione del capitale sociale. Coleman (2005) sostiene, infatti, che il capitale sociale non è accumulato attraverso un processo intenzionale che porta a consolidare le relazioni in funzione di un loro uso «razionale e utilitaristico». Si tratta, invece di un «prodotto di risulta» delle relazioni costruite dagli attori sociali nei loro incontri e scambi di vita quotidiana (interpersonali e con le istituzioni). Lowndes (Lowndes e Al. 2001) afferma, invece, che i processi di *governance* possono costruire capitale sociale attraverso:

- la protezione dei diritti civili, la libertà di associazione e di stampa;
- la promozione dell'educazione alla cittadinanza, e l'offerta di facilitazione (servizi) per la comunità;

- la predisposizione di luoghi pubblici;
- interventi di lotta alla povertà ed all'esclusione sociale;
- la responsabilizzazione e la trasparenza dei processi di *decision making*;
- la percezione della *justice procedural*.

Gli autori concludono che sono i processi concreti di erogazione delle politiche che contribuiscono a consolidare «fiducia» e «relazioni sociali positive». In altre parole la trasparenza dei processi, la percezione di equità nei comportamenti dello Stato, la presenza di politiche che si fanno carico della riduzione delle disuguaglianze finiscono per sostenere e consolidare i sistemi relazionali. I processi di *governance* adottati non solo utilizzano il capitale sociale come risorsa di governo, ma sono anche in grado di attivare processi che lo consolidano (e forse accrescono), attivando così un circolo virtuoso nell'uso delle risorse della *governance*.

Un secondo tipo di risorse che favoriscono la *governance* dei sistemi complessi è riconducibile alla fiducia. Il concetto di fiducia è caratterizzato, come del resto quello di capitale sociale, da due aspetti che lo rendono particolarmente interessante e frequentato dal dibattito sociologico. Infatti:

- è da tempo riconosciuto come centrale per l'interpretazione delle dinamiche sociali che studiano le relazioni fra gli attori. Simmel (1984: 263) sosteneva che «la società si disintegrerebbe in assenza di fiducia fra gli uomini. Sono pochissimi i rapporti che si fondano realmente su ciò che uno sa in modo verificabile dell'altro, pochissimi durerebbero oltre un certo tempo se la fiducia non fosse così forte o talora anche più forte di verifiche logiche e anche oculari »;

- presenta una concettualizzazione ancora imprecisa che si confonde, o meglio si sovrappone in parte (la fiducia è, infatti utilizzata come dimensione di altri concetti) con altri concetti quali: capitale sociale, legittimazione, consenso, cooperazione e solidarietà.

Come già accennato, la fiducia è qui considerata come concetto degno di proprio spazio semantico che interagisce significativamente con gli altri concetti utili all'interpretazione delle dinamiche relazionali e strategiche che connettono gli attori sociali.

In questa prospettiva, e limitatamente alle implicazioni dell'utilizzo del concetto nell'analisi dei processi di *governance*, si cercherà di connotarne il significato qui utilizzato, analizzando alcune prospettive di definizione e utilizzo del concetto di fiducia.

Un primo contributo utile all'analisi delle potenzialità insite nell'uso del concetto è riconducibile alla prospettiva utilizzata nell'analisi dei comportamenti strategici degli attori sociali. Da questo punto di vista, sono interessanti le riflessioni fatte da Coleman attorno al concetto. Coleman (2005) sostiene che il problema della fiducia s'impone quando si assiste a uno scambio asincronico nel quale avviene una transazione unilaterale che prevede una ricompensa in un momento temporale successivo. Questa situazione presenta un rischio per il decisore che rinuncia ora a un beneficio, nell'ipotesi di ottenerne uno maggiore in un secondo tempo. Ma tale condizione si realizzerà se e solo se l'altro attore coinvolto perfezionerà lo scambio in un secondo momento. Lo scambio si perfezionerà se e solo se entrambi gli attori ritengono:

- conveniente lo scambio. In questo caso si realizza una condizione di reciprocità, o quantomeno di percezione di reciprocità da entrambi gli attori;
- conveniente mantenere la relazione fra gli attori. La relazione non è episodica e a entrambi conviene mantenere la qualità della relazione esistente;
- conveniente la resistenza al comportamento opportunistico da parte di chi deve perfezionare lo scambio in un secondo momento.

Queste condizioni sottendono alcuni altri aspetti fondamentali. Un primo aspetto è riconducibile alla presenza di una condizione di rischio. Un attore, infatti, è chiamato a investire oggi risorse nella speranza di ricevere un beneficio futuro. Il rischio è legato alla presenza della dimensione futura sottesa allo scambio e all'assenza d'informazioni sul comportamento dell'attore. Queste prime osservazioni fanno individuare nei concetti di rischio e d'incertezza due delle dimensioni fondamentali della fiducia. Un secondo aspetto sotteso alle precondizioni individuate da Coleman è riconducibile alle aspettative di comportamento sottese allo scambio asincronico. L'attore si assumerà il rischio solo in presenza di un contratto (esplicito o implicito) che gli garantisca il perfezionamento futuro dello scambio. Ma nelle transazioni non economiche non è facile definire il controvalore dello scambio, e quindi i contratti sono imperfetti e richiedono, per realizzarsi, la fiducia reciproca fra gli attori. In altre parole, l'attore si aspetta che l'altro rispetti il contratto. In definitiva Coleman sostiene che la fiducia si rende fondamentale quando si realizzano «situazioni in cui il rischio che un attore si assume dipende dalla prestazione di un altro attore» (Coleman 2005: 126). La prospettiva presentata da Coleman mette in risalto il processo di creazione delle aspettative in ognuno degli attori che hanno costruito un comportamento basato sulla reciprocità. Anche Luhmann (2002: 5), del resto, sostiene che la fiducia è fondamentale nei processi di riduzione della complessità che caratterizza il comportamento degli attori in contesti incerti, ed arriva ad affermare che: «senza la fiducia egli (l'attore sociale) non potrebbe neppure alzarsi dal letto ogni mattina. Verrebbe assalito da una paura indeterminata e da un panico paralizzante [...]. Nessun individuo è in grado di sopportare un confronto così diretto con l'estrema complessità del mondo». Per altro nelle sue riflessioni Luhmann restringe il campo differenziando il fidarsi dal con-fidare. Nel primo caso l'attore ha la possibilità di uscire dalla relazione e decide volontariamente di fidarsi potendo scegliere anche opportunità diverse di realizzazione dello scambio o di sviluppo della relazione. Si può parlare, invece, di con-fidarsi quando l'attore non può esercitare l'opzione dell'*exit* e confida che le sue aspettative saranno soddisfatte.

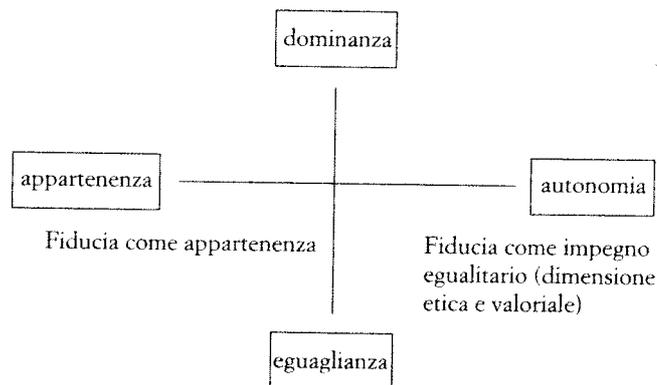
Ma cosa influenza la costruzione delle aspettative e, in altre parole, perché l'attore decide di fidarsi che l'altro avrà un comportamento basato sulla reciprocità e non cederà alle tentazioni opportunistiche?

I processi di costruzione della fiducia sono riconducibili alle dinamiche di costruzione delle aspettative, e quindi hanno a che fare con la storia personale degli attori e della loro percezione della realtà. Tende a produrre fiducia ogni rielaborazione delle esperienze che conferma i comportamenti attesi negli altri attori. Il processo di costruzione delle aspettative e di percezione della realtà è costituito da due dimensioni che possono essere ricondotte:

- alla dimensione cognitiva, che ha a che fare con i flussi informativi ed esperienziali che connettono gli attori sociali. La comunicazione riduce l'incertezza e la necessità di fidarsi, ma in sé aumenta la propensione alla fiducia su di un attore quando i comportamenti osservati sono coerenti con i comportamenti attesi. Tale processo si realizza quando l'io, il me e l'altro generalizzato risultano allineati;

- alla dimensione emotiva, che ha a che fare con il contenuto delle dinamiche relazionali. Questa condizione si realizza nelle relazioni caratterizzate da una forte componente emotiva. L'amore, l'amicizia, la solidarietà, la condivisione di una fede, di un valore agiscono sulla sfera emotiva e innescano la costruzione della fiducia, una fiducia non basata sulla rielaborazione delle esperienze ma sulla condivisione di una condizione emotiva.

TABELLA VI
Le sindromi culturali della fiducia



Per altro queste due dimensioni non sono necessariamente alternative e i processi di costruzione della fiducia sviluppano un diverso *mix* di aspetti cognitivi ed emotivi. L'attore, per esempio, tende a fidarsi degli altri perché si riconosce come parte della stessa comunità, perché ne riconosce e condivide l'identità. Ma la fiducia nasce anche come processo di affermazione dell'identità personale quando è spinta da una componente etica e valoriale che tende a considerare gli altri eguali e, quindi, a fidarsi di loro.

Questi elementi di complessità rendono sicuramente difficile una definizione del concetto. Fra le diverse definizioni presenti in letteratura una segnalazione va fatta a proposito di quanto scritto da Mutti (1994: 81), che considera la «fiducia come aspettativa di esperienza con valenza positiva per l'attore, maturata sotto condizioni di incertezza, ma in presenza di un carico cognitivo e/o emotivo tale da permettere di superare la soglia della mera speranza». Tale carico emotivo trova origine in processi relazionali caratterizzati da scambi informativi e/o simbolici che consentono la costruzione delle aspettative e la percezione dell'esistenza di condizioni di reciprocità.

Queste considerazioni ci consentono di affermare che la fiducia permette e facilita lo sviluppo di un comportamento cooperativo fra gli attori del sistema. Tale processo di supporto alle dinamiche della rete si manifesta a due diversi livelli, vale a dire nelle dinamiche relazionali fra i singoli attori, e nei processi di integrazione con il sistema nel suo complesso. Nel primo caso parleremo di fiducia interpersonale, e nel secondo caso parleremo di fiducia istituzionale. Queste due dimensioni della fiducia presentano delle relazioni di reciproca dipendenza e la letteratura ha evidenziato come la fiducia interpersonale sia correlata con la fiducia istituzionale, e quest'ultima favorisca lo sperimentare della fiducia interpersonale. Alla base di entrambi i processi vanno elencati almeno tre fattori importanti e utili alla nostra analisi sui processi di *governance*:

- un primo aspetto riguarda la presenza di un insieme di norme sociali condivise, che costituiscono la struttura dell'identità degli attori e la base dei processi di legittimazione dell'autorità;

- un secondo aspetto riguarda i processi di confronto e rielaborazione delle esperienze. I processi di comunicazione fra gli attori si basano sulla condivisione dei codici linguistici e semantici. Tale condivisione consente l'attivazione dei processi riflessivi che danno senso ai comportamenti degli attori sociali, e attivano un circolo virtuoso che consolida fiducia e comportamenti solidaristici;

- un terzo aspetto riguarda il rapporto fra fiducia e «tradimento». Quando la comunicazione fa percepire (la dimensione soggettiva e non quella oggettiva attiva i processi) a un attore la mancanza di una condizione di reciprocità, l'attore si sente tradito e tende a ristabilire un comportamento speculare assumendo a sua volta un comportamento opportunistico, attivando così un circolo vizioso.

Questi elementi hanno portato all'esplicitazione del concetto di rispondenza fiduciaria secondo il quale la scelta di dare fiducia innesca un processo reciproco per il quale anche chi riceve la fiducia è spinto a dare fiducia a chi si fida di lui. La rispondenza fiducia è caratteristica dei sistemi nei quali gli attori hanno relazioni dense (dimensione strutturale) e condividono identità e valori (dimensione cognitiva). Queste condizioni supportano lo sviluppo di processi di *governance* partecipata facilitando gli scambi e la ricerca dell'equilibrio nelle risorse necessarie per perseguire il proprio sistema di preferenze e per partecipare alla realizzazione delle finalità generali del sistema.

I processi di rielaborazione delle esperienze portano in sé anche un altro aspetto interessante dal punto di vista della *governance*. Tali processi si basano sull'attivazione di meccanismi di *feedback* informativo che possono essere vissuti come «controllo esterno». L'esercizio del controllo è vissuto, da chi lo subisce, come una riduzione dei legami fiduciari ai quali spesso l'attore risponde come riduzione dell'impegno al comportamento solidaristico, attivando così un circolo vizioso che induce maggior controllo e minor fiducia. La fiducia non può essere il frutto di un processo impositivo, è una scelta consapevole, basata sulla complessa interazione di fattori cognitivi e strategici, ma anche emotivi e relazionali. Un'ultima considerazione sull'uso dei concetti di capitale sociale e fiducia va fatta evidenziando le possibili sovrapposizioni dei concetti. Esiste, infatti, un accordo unanime sulla rilevanza del concetto di fiducia nell'interpre-

tazione delle dinamiche sociali rappresentate con il concetto di capitale sociale, ed in alcuni casi viene considerata come una dimensione di specificazione del concetto. Se si utilizza il termine capitale sociale per rappresentare una metafora delle dinamiche della rete, o come «ombrello concettuale», allora sicuramente la fiducia appartiene a questo spazio semantico. In questo contesto, avendo l'obiettivo di chiarire il processo di *governance* di un sistema complesso, si è preferito considerare (come del resto ha fatto Lin 2005) la fiducia quale fattore che consente lo scambio asincronico e garantisce le obbligazioni maturate reciprocamente dagli attori (secondo l'impostazione di Coleman), e funge da collante dei sistemi relazionali che connettono gli attori sociali. In questa prospettiva i legami fra i diversi tipi di capitale sociale e la fiducia sono differenziati. Il capitale sociale primario avrà una forte relazione con la fiducia interpersonale che si sviluppa nel sistema relazionale familiare e parentale, mentre il capitale sociale secondario si confermerà e svilupperà in relazione con le dinamiche fiduciarie che caratterizzano le relazioni fra gli attori della comunità e in particolare nei processi relazionali del mondo associativo. Da ultimo il capitale sociale generalizzato sarà consolidato dalle dinamiche che tendono a confermare o mettere in crisi la fiducia istituzionale. In sintesi possiamo ipotizzare (ma su questo la ricerca sociale può giocare un ruolo importante nel supportare empiricamente la verifica delle ipotesi) due processi che vanno rispettivamente dal livello micro al meso ed al macro, e contemporaneamente dal livello macro al meso ed al micro.

La presenza, a livello micro, di un sistema di relazione consolidato e basato sulla produzione di beni relazionali e su una fiducia interpersonale, favorisce lo sviluppo dei processi di partecipazione diretta alla vita della comunità. D'altra parte la dinamicità della vita associativa consolida le relazioni sociali fra gli attori e la loro fiducia reciproca. In altre parole, a ogni livello del sistema si sviluppano delle specifiche relazioni, caratterizzate da flussi cognitivi ed emotivi, capaci di consolidare (o ridurre) il capitale sociale e i legami di fiducia fra gli attori sociali. Questi processi non sono alternativi, e la loro compresenza costituisce (come evidenziato in precedenza) la condizione di sviluppo della rispondenza fiduciaria (Pelligra 2002, 2007) e dello scambio generalizzato. Diventano alternativi quando assumono caratteri perversi, quando le dinamiche, a livello macro, finiscono per far prevalere interessi personali e di parte e quando non contribuiscono alla costruzione della coesione sociale e, in ultima istanza, quando gli attori del sistema non sono legittimati e non legittimano il ruolo dello Stato. Questi aspetti costituiscono «un blocco» dei flussi cognitivi ed emotivi che non consentono la creazione di fiducia e riducono le potenzialità del capitale sociale.

3.2. I processi di equilibrio della «governance» ibrida

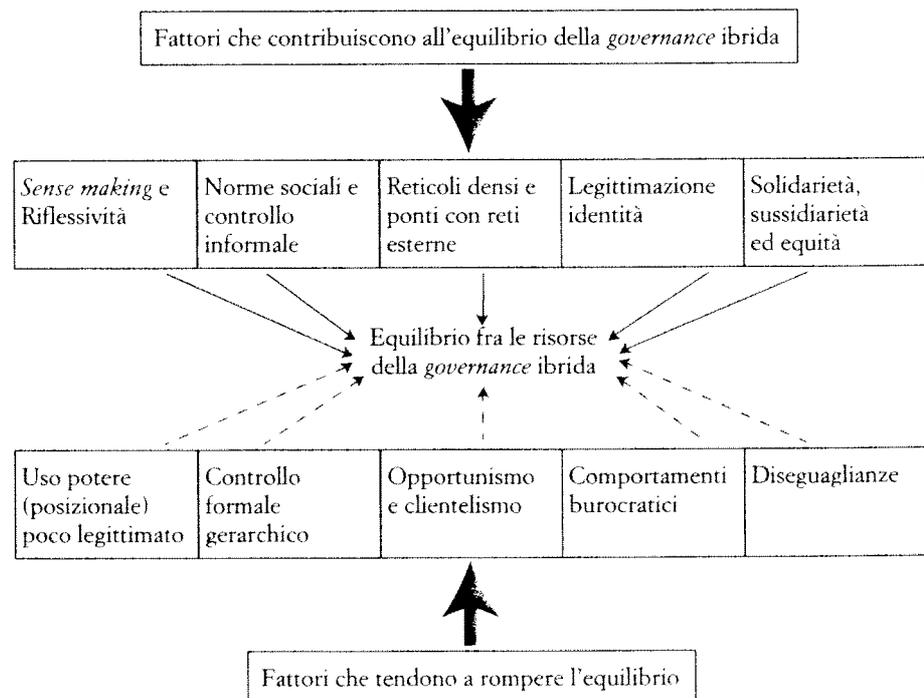
L'analisi delle dinamiche che si sono sviluppate nei processi di regolazione, in relazione alla compresenza di meccanismi e processi propri di approcci diversi, ha evidenziato come tali approcci presentino aspetti che possono coesistere perché basati su di una coerenza interna (basata su di struttura teorica omogenea), ed altri che sono alternativi e finiscono per erodere le risorse necessarie. La coerenza interna è riconducibile

alla capacità di attivare processi non conflittuali che consolidano il circolo virtuoso che può attivarsi fra le diverse risorse della *governance*. In questa prospettiva il concetto di ibrido rappresenta la capacità di generare un approccio innovativo, che tiene conto della compresenza di dinamiche diverse, e riesce a valorizzare gli aspetti più coerenti e sinergici dei processi di regolazione compresenti. Tale condizione si realizza quando i meccanismi della *governance* utilizzano ma non consumano le risorse necessarie per affrontare la complessità (autorità, fiducia e capitale sociale), e favoriscono l'equilibrio e la sinergia fra autorità, capitale sociale e fiducia. Queste condizioni si realizzano quando i meccanismi della *governance* ibrida:

- consolidano i processi di apprendimento basati sulla condivisione di senso costruita in modo riflessivo;
- costruiscono un *corpus* di norme sociali e buone pratiche condivise;
- consolidano i reticoli sociali ed il mantenimento della possibilità di rielaborare le esperienze e gli stimoli ambientali;
- sviluppano processi di costruzione di una identità e di una identificazione nella rete e di consolidamento della legittimazione degli attori;
- valorizzano e sviluppano una cultura solidaristica.

TABELLA VII

I fattori che contribuiscono all'equilibrio delle risorse della «governance»



Tendono invece a rompere l'equilibrio fra le risorse e ad attivare un circolo vizioso fra le risorse della *governance* le dinamiche che:

- ricorrono al potere posizionale basato sul ruolo formalmente svolto dagli attori nel sistema;
- centrano il controllo sui processi esterni, staccati e indipendenti dalla riflessività delle organizzazioni;
- favoriscono i comportamenti opportunistici e consolidano dinamiche clientelari;
- favoriscono i comportamenti di adempimento formale e burocratico alla norma;
- consolidano o non contrastano le diseguaglianze sociali.

La necessità di bilanciare le dinamiche della *governance* richiede attenzione nell'integrare i meccanismi e le risorse utilizzate nei processi di governo. In altre parole si tratta di riempire il concetto di *governance* con meccanismi di regolazione capaci di consolidare l'autorità, il capitale sociale e la fiducia. Questa prospettiva consente di ripensare alla regolazione lungo tre percorsi, quali:

i) valorizzare la società civile e le sue forme associative. Il governo delle reti richiede una forte integrazione con le dinamiche della comunità. In questo senso è fondamentale assumere che i cittadini e le loro forme organizzative sono la base della vita sociale della comunità. È in questa dimensione che si sviluppa la produzione di beni relazionali (Donati 2006) capaci di consolidare il capitale sociale, la reciprocità fiduciaria, la legittimazione del ruolo degli attori sociali (come espressione della comunità) e dell'autorità. In particolare è importante:

- incentivare il rispetto reciproco e la promozione dei diritti;
- facilitare le attività dei cittadini basate sull'aiuto reciproco e la responsabilizzazione;
- riconoscere e sostenere le attività di volontariato;
- riconoscere e valorizzare il ruolo delle comunità locali;
- supportare la costruzione di *partnership* fra cittadini, comunità, agenzie intermedie ed enti di governo;
- consolidare le norme sociali e i processi di controllo informale.

ii) bilanciare i meccanismi della regolazione. La complessità dei sistemi richiede l'attivazione di processi capaci di bilanciare la ricerca di autonomia e la coerenza con le finalità generali della rete. La rottura di questo equilibrio attiva comportamenti opportunistici e la disgregazione delle coalizioni. In questo caso l'equilibrio va ricercato dando spazio ai processi di autoregolazione in un quadro di compatibilità e coerenza con le dinamiche generali del sistema. In particolare si tratta di:

- bilanciare i processi *bottom-up* e *top-down*;
- coinvolgere gli *stakeholder* nella definizione delle strategie;
- sviluppare processi di *accountability* e valorizzare le dinamiche di autoregolazione;
- usare strategie basate sull'incentivazione;
- ridurre al minimo ma non abolire il ricorso alla sanzione;

iii) attivare processi riflessivi e di creazione di senso. Capitale sociale e fiducia dipendono dall'intensità delle relazioni sociali fra gli attori del sistema, ma tali relazio-

ni si sviluppano anche come confronto d'identità. In altre parole, la dimensione cognitiva che si manifesta nei processi di comunicazione gioca un ruolo fondamentale nelle dinamiche della regolazione dei sistemi complessi. Tale dimensione è legata ad un processo continuo di ridefinizione dei quadri cognitivi costruiti dal confronto fra le conoscenze e la rielaborazione delle esperienze.

Le dinamiche relazionali costituiscono un'occasione di confronto e di ricostruzione delle mappe mentali, non solo a livello individuale, ma anche come processo di condivisione che consente di costruire un sapere condiviso. È questo processo riflessivo (micro e meso) che deve guidare la costruzione dei disegni di valutazione (Bertin 2007) e la progettazione degli strumenti informativi che connettono i nodi della rete. In particolare si tratta di:

- sviluppare processi continui di riflessività e creazione di senso;
- non attivare processi solo formali;
- attivare processi di valutazione a partire dalla domanda di riflessività degli attori sociali;
- costruire processi informativi a partire dai processi decisionali degli attori che raccolgono le informazioni.

Questa prospettiva della *governance* parte dalla constatazione della compresenza di meccanismi di regolazione diversi (gerarchia, mercato e rete). Tale compresenza richiede lo sviluppo di un *mix* equilibrato delle risorse proprie dei diversi approcci alla regolazione, e in particolare si tratta di ridurre il ricorso all'autorità e alla coercizione (senza la necessità di rinunciare alle norme e alla minaccia della sanzione) per fare crescere la rilevanza dei processi fiduciari e di scambio generalizzato. Le esperienze maturate in questi anni a livello europeo, e l'evoluzione del dibattito scientifico sulle dinamiche sociali innescate dai diversi approcci alla regolazione dei servizi pubblici, consentono di aprire una nuova strada, lungo la quale tener conto della complessità del sistema e della natura ibrida dei processi della *governance*. Questa prospettiva richiede una seria rivisitazione delle tecnologie della *governance* finora sperimentate nei processi di regolazione, sviluppatesi come espressione della struttura burocratica della pubblica amministrazione e non coerente con la natura e le caratteristiche dei sistemi da regolare. Si tratta di considerare lo Stato come un'espressione della società che si deve integrare con le altre articolazioni della società civile. Le diverse forme della vita sociale di una comunità non possono essere considerate come gerarchicamente ordinate, sono interdipendenti e legate da processi di negoziazione che consentono di costruire e necessitano di condivisione e legittimazione.

GIOVANNI BERTIN
Dipartimento di Scienze Economiche
Università «Ca' Foscari», Venezia

BIBLIOGRAFIA

- ALMAGISTRI M.
(2006) *Qualità della democrazia*, Carocci, Roma.
- BAGNASCO A.
(1999) *Tracce di comunità*, Il Mulino, Bologna.
- BARTLE I. - VASS P.
(2007) *Self-regulation within the regulatory state: towards a new regulatory paradigm?*, in «Public Administration», LXXXV, 4, pp. 885-905.
- BAUMANN Z.
(2006) *Vita liquida*, Laterza, Bari.
(2007) *Homo consumens*, Erickson, Trento.
- BENSON T. - ENTWILSTE T. - BRISTOW G. - HINES F. - DONALDSON S. - MARTIN S.
(2007) *The dysfunctions of markets, hierarchies and networks in the meta-governance of partnership*, in «Urban Studies», XLIV, 1, pp. 44-63.
- BERTIN G.
(1995) *Valutazione e sapere sociologico*, F. Angeli, Milano.
(2007) *Governance e valutazione della qualità nei servizi socio-sanitari*, F. Angeli, Milano.
(2009) *Il cambiamento dei sistemi di welfare nella società post moderna*, in «Salute e Società», 2.
- BEVIR M. - RHODES R.A.W. - WELLER P.
(2003) *Comparative governance: prospects and lessons*, in «Public Administration», LXXXI, 1, pp. 191-210.
- BLACK J.
(1996) *Constitutionalising self-regulation*, in «Modern Law Review», 59, pp. 24-55.
- BONAZZI G.
(1999) *Dire Fare Pensare*, F. Angeli, Milano.
- BOVAIRD T.
(2005) *Public governance: balancing stakeholder power in a network society*, in «International Review of Administrative Sciences», 71, pp. 217-228.
(2007) *Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services*, in «Public Administration Review», September-October, pp. 846-860.
- BOVAIRD T. - LÖFFLER E.
(2003) *Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies*, in «International Review of Administrative Sciences», 69, pp. 293-300.
- BOWLES S. - GINTIS H.
(2002) *Social capital and community governance*, in «The Economic Journal», 112, pp. 419-436.
- BRUNI L.
(2006) *Reciprocità*, Mondadori, Milano.

- BURT S.
 (2001) *Structural Holes versus network closure as social capital*, in LIN N. - COOK K.S. - BURT R.S., *Social capital: theory and research*, Aldine de Gruyter, New York, pp. 31-58.
- COFFÉ H. - GEYS B.
 (2005) *Institutional performance and social capital: an application to the local government level*, in «Journal of Urban Affairs», XXVII, 5, pp. 485-501.
- COLEMAN J.S.
 (2005) *Fondamenti di teoria sociale*, Il Mulino, Bologna.
- CUSACK T.R.
 (1999) *Social capital institutional structures and democratic performance: a comparative study of german local government*, in «European Journal of Political Research», 35, pp. 1-34.
- DAVIES J.S.
 (2005) *Local governance and the dialectics of hierarchy, market and network*, in «Policy Studies», XXVI, 3-4, pp. 312-335.
- DE LEONARDIS O.
 (1998) *In un diverso welfare*, Feltrinelli, Milano.
- DI GAETANO A. - STROM E.
 (2003) *Comparative Urban Governance: an integrated approach*, in «Urban Affairs Review», XXXVIII, 3, pp. 356-395.
- DI NICOLA P.
 (2008) *Le relazioni comunitarie*, in DI NICOLA P. - STANZANI S. - TRONCA L., *Reti di prossimità e capitale sociale in Italia*, F. Angeli, Milano, pp. 13-38.
- DONATI P. - COLOZZI I.
 (2006a) *Il paradigma relazionale nelle scienze sociali: le prospettive sociologiche*, Il Mulino, Bologna.
 (2006b) (a cura di) *Terzo settore e valorizzazione del capitale sociale in Italia*, F. Angeli, Milano.
- DONATI P. - TRONCA L.
 (2008) *Il capitale sociale degli italiani*, F. Angeli, Milano.
- EDGAR L. - MARSHALL C. - BASSETT M.
 (2006) *Partnership: putting good governance principles in practice*, Institute on Governance, Ottawa.
- FEHR E. - GÄCHTER S.
 (1999) *Cooperation and punishment in humans*, in «American Economic Review» XC, 4, pp. 485-510.
- GRANOVETTER M.S.
 (1985) *Economic action and social structure: the problem of embeddedness*, in «American Journal of Sociology», XCI, 3, pp. 481-493.
- HALPERN S.
 (2008) *Hybrid design, systemic rigidity: Institutional dynamics in human research oversight*, in «Regulation & Governance and Institutions», XX, 2, pp. 85-102.

- HIRSCHMAN A.O.
(1982) *Lealtà defezione protesta*, Bompiani, Milano.
- HODGE G.A. - COGHILL K.
(2007) *Accountability in the Privatized State*, in «Governance: An International Journal of Policy, Administrations», XX, 4, pp. 675-702.
- KIAER A.M.
(2004) *Governance*, Polity Press, Cambridge.
- LIN N.
(2005) *Verso una teoria reticolare del capitale sociale*, in «Sociologia e Politiche Sociali», VIII, 1, pp. 23-48.
- LOWNDES V. - WILSON D.
(2001) *Social capital and local governance: exploring the institutional design variable*, in «Political Studies», XLIX, pp. 629-647.
- LUHMANN N.
(2002) *Fiducia*, Il Mulino, Bologna.
- MARCH J.C.
(1993) *Decisioni e organizzazione*, Il Mulino, Bologna.
(1998) *Prendere decisioni*, Il Mulino, Bologna.
- MUTTI A.
(1994) *Fiducia*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, vol. IV.
- OECD
(1995) *The commission on global governance*, Paris.
- PELLIGRA V.
(2002) *Rispondenza fiduciaria: principi e implicazioni per la progettazione istituzionale*, in «Stato e Mercato», 65, pp. 335-358.
(2007) *I paradossi della fiducia*, F. Angeli, Milano.
- POLLINI G.
(2006) *Capitale sociale e/o capitale comunitario: verso una definizione teoricamente fondata*, in «Sociologia del Lavoro», n. 102, pp. 65-77.
- PORTES A.
(1998) *Social capital: its origins and applications in modern sociology*, in «Annual Review Sociology», 24, pp. 1-24.
- POWELL M.
(2002) *La società dei controlli*, Ed. di Comunità, Milano.
- PUTNAM R.D.
(2004) *Capitalismo sociale e individualismo*, Il Mulino, Bologna.
- RHODES R.A.W.
(2007) *Understanding governance: Then Years on*, in «Organization Studies», 28, pp. 1243-1264.
- SABATINI F.
(2007) *Capitale sociale, imprese sociali, spesa pubblica e benessere sociale in Italia*, «MPRA paper», n. 2365.

SIMMEL G.

(1984) *Filosofia del denaro*, Utet, Torino.

STOKER G.

(1998) *Governance as theory: five propositions*, in *Unesco*, Blackwell Publishers, London.

WEICK K.

(1997) *Senso e significato nell'organizzazione*, Cortina, Milano.

WORLD BANK

(1989) *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth*, Washington.