

Governance

Giovanni Bertin

In: Nuovo dizionario di servizio sociale, diretto da A. Campanini (2013), Carocci Editore
(ISBN:9788874666522)

1. Premessa

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 utilizzato da discipline diverse (economisti, scienziati della politica, sociologi, studiosi di social-administration, e decision maker pubblici e privati) con significati non sempre coincidenti. 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.

2. Definizione

Il dibattito relativo alla sua natura e alle caratteristiche della governance è ancora aperto, ma è possibile individuare alcuni punti di riferimento utili alla sua specificazione. Un primo contributo utile alla chiarificazione del concetto può essere ricondotto ai lavori di Stoker (1998) e alla sua distinzione fra i termini government e governance. Secondo questo autore "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". Queste considerazioni consentono di affermare che la governance è focalizzata sui meccanismi di governo che non si basano esclusivamente sulle risorse dell'autorità o sui processi sanzionatori, ma puntano alla creazione di strutture cognitive e connettive e alla costruzione 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.

3. Evoluzione storica

Questa definizione fa sintesi di un processo evolutivo del concetto che è stato influenzato dalle esperienze concrete di ridefinizione delle logiche di governo delle politiche pubbliche e dal dibattito sul New Public Management. Un contributo interessante viene dalle esperienze del Metodo di Coordinamento Aperto promosso e sperimentato dalla Comunità Europea. Importanti sono state anche le esperienze di riorganizzazione dei processi di governo delle politiche pubbliche sperimentato dai paesi europei parallelamente alla esternalizzazione dei processi di erogazione e gestione dei servizi pubblici e all'affermarsi di pratiche di sussidiarietà. Questi elementi di cambiamento hanno incentivato il processo di progressiva sistemazione del concetto. In questa prospettiva vale la pena di ricordare alcuni passaggi importanti del dibattito che consentono di focalizzare come con il termine governance si rappresenti:

- "l'esercizio del potere politico nella gestione degli affari nazionali" (Word Bank, 1989);
- "la somma delle diverse modalità individuali e istituzionali, pubbliche o private, di gestione degli affari comuni" (OCDE, 1995);
- " il processo attraverso il quale gli stakeholder entrano in relazione per influenzare i risultati delle politiche pubbliche". (Bovaird e Löffler, 2003);
- "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" (Canadian Institute on governance in: Edgar, et al., 2006).

Una lettura di queste definizioni consente di mettere a fuoco il processo di progressiva chiarificazione del concetto. I punti fondamentali sono:

- la definizione del campo d'intervento: "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 delle modalità di gestione del potere, delle dinamiche fra attori sociali, e del ruolo assegnato ai cittadini nei processi di gestione degli "affari" che riguardano la comunità. L'enfasi sui processi partecipativi nasce dalla crisi dei modelli di rappresentanza ai quali, nella società moderna, è stato assegnato il ruolo di connessione fra le istanze dei cittadini e 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.

4. Basi teoriche di riferimento

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 politiche 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 compartecipano alla definizione e realizzazione delle politiche pubbliche.

Rhodes (2007) pone al centro dei processi di governance il concetto di 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 deve) ripensare alle proprie strategie e alle risorse da utilizzare per farsi carico del benessere della comunità.

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 centrale (o statale), 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.

5. Dibattito attuale - aspetti critici- conclusioni

La governance ibrida (Bertin, Fazzi, 2010) 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. 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. In questa prospettiva, 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. Questa prospettiva richiede una seria rivisitazione delle tecnologie (logica della programmazione, della valutazione, l'uso di standard, ecc..) della regolazione sperimentate nei processi governo dei sistemi di welfare. Tali tecnologie nascono e si strutturano in relazione alle dinamiche gerarchiche che hanno caratterizzato i processi burocratici propri dei sistemi di welfare state. I cambiamenti in atto (welfare mix e societario) richiedono la ridefinizione di tecnologie della governance coerenti con le dinamiche relazionali (e di potere) che integrano i livelli di governo e gli attori sociali coinvolti nella produzione dei servizi di welfare.

Bibliografia

- Bertin G., La governance ibrida, *Quaderni di sociologia*, n. 3, 2009
- Bertin G., Fazzi L., *La governance delle politiche sociali in Italia*, Carocci, 2010
- Bovaird T., *Public governance: balancing stakeholder power in a network society*, in "International Review of Administrative Sciences", 71, 2005, 217-228
- Bovaird T., Löffler E., *Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies*, in: International Review of Administrative Sciences, vol 69, 293-300, 2003
- Cairney P., *Implementation and the governance problem: a pressure participant perspective*, Public Policy and Administration, n. 24, pp 335-377, 2009
- Edgar L., Marshall C., Bassett M., 2006, *Partnership: putting good governance principles in practice*, Institute on Governance, Ottawa, 2006

Halpern S., *Hybrid design, sistemi rigidity: Institutional dynamics i human research oversight*, in: Regulation & Governacne, n.2, 85-102, 2008
Hodge G.A., Coghill K., *Accountability in the Privatized State*, in "Governance", vol. 20, 4, 2007, 675-702.
OCDE, "*Growing Unequal?*", Paris, 2007
Rhodes R.A.W., *Understanding governance: Then Years on*, in: Organization Studies, n. 28 , 1243, 1264; 2007
Stoker G., *Governance as theory: five propositions*, in Unesco, Blackwell Publishers, 17-28, 1998
Word Bank, *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth*. Washington, 1989.

Giovanni Bertin

Professore associato di Sociologia generale e di Politica Sociale

Coordinatore del CPS (Centro di ricerca sulle politiche sociali e sulle politiche pubbliche)

Dip. Economia, Università Cà Foscari, Venezia