

■ **Andrea Scavo**

GOVERNARE LE RETI

■ **LA MULTI-NETWORK
GOVERNANCE**



FrancoAngeli

Scienza della politica e dell'amministrazione

COLLANA DIRETTA DA **RENATO D'AMICO**

Comitato scientifico: Carlo Baccetti (Università di Firenze),
Luigi Bobbio (Università di Torino), Mario Caciagli (Università di Firenze),
Luca Lanzalaco (Università di Macerata), Andrea Lippi (Università di Firenze),
Lourdes Lopez Nieto (Università Uned di Madrid),
Ives Mény (Sciences Po di Parigi), Patrizia Messina (Università di Padova),
Alessandro Natalini (Università Parthenope di Napoli),
Francesco Raniolo (Università della Calabria),
Günther Pallaver (Università di Innsbruck)

Comitato editoriale: Marco La Bella (Università di Catania),
Vincenzo Memoli (Università di Catania),
Patrizia Santoro (Università di Catania)

La collana di Scienza della politica e dell'amministrazione accoglie opere che, nell'ambito dei paradigmi della scienza politica, intendono fare luce sui molteplici fenomeni che riguardano la sfera delle istituzioni pubbliche, il governo locale e i diversi settori d'intervento delle politiche regionali. Si tratta di un prodotto editoriale pensato per gli accademici e per gli studiosi in formazione, ma fruibile anche da quanti operano nel settore della pubblica amministrazione, in un contesto in cui le scelte politiche, da un lato, e gli orientamenti istituzionali, dall'altro lato, costituiscono un volano di sviluppo delle società complesse nel mondo contemporaneo.

La collana si pone nel solco che divide e differenzia gli studi specificatamente settoriali da quelli generalisti; per questo ospita lavori che vanno da opere a carattere manualistico a singoli casi di studio, da volumi di ricerca teorica ed empirica, nazionali o internazionali, ad analisi comparate. Accanto ai temi classici e di inquadramento concettuale della scienza della politica, la collana intende dare ampio spazio alle questioni al centro del dibattito scientifico e politico con riferimento, in particolare, al ruolo e ai processi di cambiamento delle pubbliche amministrazioni e alle diverse scale territoriali, restando aperta sia agli studi a carattere interdisciplinare sia a quelli in chiave organizzativa.

Sulla base della loro rilevanza all'interno del dibattito scientifico e accademico, tutti i volumi pubblicati vengono preventivamente sottoposti a una procedura di *peer review* fondata su una valutazione, sempre e per ogni lavoro, da parte di due referee anonimi selezionati fra docenti universitari ed esperti in materia, italiani e stranieri.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Andrea Scavo

GOVERNARE LE RETI

La multi-network
governance

FrancoAngeli

Questo volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Catania.

Copyright © 2015 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

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

Indice

Introduzione. La «nuova governance» tra confusione semantica e utilità analitica	pag.	7
1. Un nuovo modo di governare?	»	13
1. Alle origini della governance	»	13
2. Due assunti fondamentali	»	16
3. Un <i>policy-making</i> democratico?	»	20
4. Processo o prescrizione? Una proposta	»	23
2. Gli attori della politica: dai gruppi ai network	»	27
1. Elitisti e (neo)pluralisti	»	28
2. Il neo-corporatismo e la proliferazione tipologica	»	31
3. Le critiche al pluralismo e al neo-corporatismo	»	35
4. I « <i>policy sub-system</i> »	»	37
3. I <i>policy network</i>	»	41
1. Un concetto “nuovo”	»	41
2. Gli attori nella rete	»	45
3. Una definizione analitica	»	47
4. Attori, interessi e risorse	»	51
4. La teoria della rete: il network come modello di governance	»	56
1. Fare chiarezza	»	56
2. Il network come strumento analitico: l’ <i>interest intermediation school</i>	»	58

3. Il network come teoria: la <i>network governance</i>	pag.	60
4. Tra gerarchia e mercato	»	62
5. Un nuovo modo di governare, definire, analizzare	»	64
6. I concetti centrali	»	67
7. I tratti della <i>network governance</i>	»	70
5. Lo “svuotamento” dello stato	»	73
1. L’apertura del governo: la società e gli altri governi	»	73
2. La cooperazione interstatale nelle Relazioni Internazionali	»	76
3. Gli studi sull’Unione Europea	»	79
4. La prospettiva della <i>multi-level governance</i>	»	85
5. Tra politics, policy e polity	»	86
6. Il decentramento e le tendenze federaliste	»	89
7. L’anima “democratica” del federalismo	»	91
8. La spinta verso il basso	»	94
9. La dimensione locale di governo dello sviluppo	»	97
6. Il <i>policy-making</i> a più livelli: lo sviluppo locale tra Europa e territori	»	100
1. Il <i>policy-making</i> dell’Unione tra attori e livelli	»	100
2. La governance multilivello dell’Unione Europea	»	103
3. Le fasi del processo	»	106
4. Ogni ambito ha la sua governance	»	113
5. Attori, leader e istituzioni nel decentramento italiano	»	116
6. Un processo incompiuto	»	121
7. La <i>multi-network governance</i>: una proposta analitica	»	125
1. Quante <i>multi-level governance</i> ?	»	125
2. Uno strumento per l’analisi dello sviluppo locale	»	130
3. Due prospettive per la governance	»	133
4. Una governance per il territorio	»	136
5. La <i>network analysis</i> : l’utilizzo empirico del modello	»	138
Riferimenti bibliografici	»	145

Introduzione. La «nuova governance» tra confusione semantica e utilità analitica

L'interesse scientifico per il tema della governance è cresciuto costantemente nel corso degli ultimi decenni. Lo stesso termine “*governance*” ha conosciuto, a partire dagli anni Novanta, una diffusione trasversale che gli ha permesso di sconfinare dall'alveo del dibattito tra gli studiosi e di affermarsi nel linguaggio politico (e sociale, ed economico) di uso più comune.

Questa “ribalta comunicativa” è stata spesso accompagnata da tentativi, più o meno consapevoli, di ripensare fattivamente l'approccio alla produzione di politiche pubbliche nelle pratiche di governo. Iniziative del genere sono state intraprese, sul piano concreto, soprattutto al livello locale o comunque sub-statale. Ciò è avvenuto, in particolare, negli ambiti di policy legati alle tematiche dello sviluppo locale e della promozione economica, in cui più forte era la necessità di rivedere le modalità di partecipazione e di coinvolgimento degli stakeholder nei processi decisionali e di implementazione delle politiche.

I risultati di questo “ripensamento” lasciano luci ed ombre. La *nuova governance* in salsa italiana si è intrecciata alla moltiplicazione delle competenze e dei centri di spesa e ai fenomeni di devolution e deregulation. Una proliferazione di autonomie e “stili” di policy che ha prodotto confusione e incertezza, spesso senza migliorare i risultati delle politiche in termini di efficacia ed efficienza (Trigilia, 1994; Donolo, 2005; Magnatti et al., 2005; Girotti, 2006; Ingrassia, 2007; Piselli e Ramella, 2008).

Importanti differenze si registrano tra i diversi ambiti territoriali (non sempre seguendo la frattura Nord – Sud) e non mancano incoraggianti casi di successo (Cerase, 2005; Avola, Cortese e Palidda, 2007). Urge dunque individuare fattori esplicativi dei diversi risultati raggiunti attraverso le “nuove” modalità di governo, a partire dai *policy field* in cui più avanzato è stato il ricorso ad esse. Anche in considerazione della problematica, intimamente connessa al tema qui trattato, dei risvolti democratici di queste nuove

modalità di partecipazione “selettiva” ai processi decisionali da parte di attori non esattamente rappresentativi delle proprie comunità territoriali (Bobbio, 1985; Scharpf, 1993; Mayntz, 1999; Pierre e Peters, 2000).

Diventa quindi fondamentale, nell’ambito degli studi di policy, indagare tanto la valenza del concetto di governance in sé, tentando di misurarne l’utilità analitica e la portata esplicativa, quanto analizzare il fenomeno della *nuova governance* “sul campo”, per comprenderne i risvolti concreti (e confrontarli con quelli attesi) in termini di *policy outcome*.

Prioritaria esigenza è la definizione dell’oggetto in esame. Il dilagare del riferirsi alla governance (e la varietà delle accezioni assunte dal termine) ha rapidamente imposto, infatti, la necessità di un chiarimento del suo significato e della definizione dei confini del suo campo semantico affinché il concetto possa mantenere una sua qualche utilità analitica.

Questa operazione chiarificatrice è tuttora in corso, e necessita di essere supportata tanto sul piano della definizione teorica del concetto e della sua connotazione specifica, quanto al livello della rilevazione empirica della sua fenomenologia, volta alla denotazione delle esperienze concrete del *governing* contemporaneo.

A questo obiettivo tenta di dare un umile contributo questo libro. Chiarire il significato dell’abusato termine *governance* può rappresentare un’operazione funzionale ad un suo migliore utilizzo analitico. Approfondire, comprendere e delineare i contorni di una governance “propria” può finanche agevolare l’azione di programmazione da parte dei policy-maker, contribuendo così ad un più efficace perseguimento di risultati evidentemente auspicabili in materia di sviluppo economico e locale.

Il tentativo di chiarire il significato del termine *governance* e di tracciare i confini semantici del concetto trova spazio nel primo capitolo. Questo sforzo si concretizza fundamentalmente nel riportare ad una radice comune le varie specificazioni che il termine ha conosciuto nei diversi ambiti disciplinari in cui ha trovato spazio. Una moltiplicazione di significati che rischia di far perdere di vista il nocciolo semantico della governance. Un nocciolo che può essere recuperato e preservato individuando i tratti di fondo, ontologici e metodologici, comuni alle diverse accezioni del termine, con l’obiettivo di comprendere se questo concetto deve limitarsi a fornire uno strumento di analisi per i processi di policy o può ambire a costituire una vera e propria teoria esplicativa del policy-making.

Nei capitoli successivi vengono poi approfondite le due accezioni della governance più elaborate e più rilevanti in ambito politologico: la *network governance* e la *multi-level governance*.

La teoria della governance reticolare viene presentata partendo da una ricostruzione degli studi politologici sul tema della partecipazione dei gruppi

ai processi politici. Il tema del coinvolgimento di frammenti della società nei processi decisionali – che costituisce oggetto del secondo capitolo – è sempre stato, infatti, di centrale importanza per gli studiosi di politica. Esso ha rappresentato argomento di disputa e di differenziazione sin dai tempi della scuola elitista di Gaetano Mosca e di Vilfredo Pareto, ma è chiaramente con l'affermazione delle teorie pluraliste e neopluraliste, e più avanti con gli studi sul neo-corporatismo, che il tema viene analiticamente approfondito ed empiricamente misurato. Tra i diversi concetti elaborati dagli studiosi per esprimere natura e modalità di partecipazione dei gruppi al policy-making è di primaria rilevanza quello di *policy network*. Nel terzo capitolo questo viene discusso approfonditamente, focalizzando l'attenzione sulle sue componenti essenziali: gli attori, i legami, le strutture. La novità del network rispetto a metafore precedenti (come i *sub-government*, i «triangoli di ferro» o, più in generale, i *policy sub-system*) risiede proprio nell'enfasi sulla natura funzionale della rete, composta da attori reciprocamente indipendenti a causa delle risorse che essi detengono e che risultano rilevanti nell'ambito di policy in cui essi (inter)agiscono. Il network rappresenta quindi la modalità specifica tramite la quale tali attori organizzano la loro interazione, tentando di influenzare i *policy outcome*. Questa strutturazione dei processi decisionali è considerata da molti studiosi come il tratto saliente della contemporaneità, a causa della complessità, della settorializzazione e della specializzazione dei saperi e degli ambiti di azione del governo. La modalità interattiva “a rete” rappresenta così il nucleo ontologico della governance, secondo gli studiosi afferenti alla cosiddetta *governance school*. Altri, però, ritengono che la rete rappresenti solamente una metafora, uno strumento analitico utile allo studio delle diverse modalità di interazione degli attori. Questa fondamentale differenza, alla quale si può far risalire l'affermazione della *network governance* come vera e propria teoria (contrapposta all'*interest intermediation school*, che invece mantiene l'idea del network come strumento analitico) è approfondita nel quarto capitolo. Qui si delineano i concetti chiave e gli assunti fondamentali di questo nuovo modello teorico del policy-making, contrapponendolo in particolare agli idealtipi della gerarchia e del mercato.

Nel quinto capitolo si affronta l'altra grande elaborazione della governance: la *multi-level governance*, intesa come “svuotamento dello stato” verso l'alto e verso il basso. Se nella *network governance* la perdita di “onnipotenza” del governo centrale si manifestava nel coinvolgimento degli attori della società, gli studiosi di Relazioni Internazionali hanno per primi rilevato come anche nell'arena internazionale i fenomeni di cooperazione interstatale e di progressiva istituzionalizzazione dei regimi transnazionali potessero far parlare di uno “svuotamento” dell'azione governativa, in questo caso verso l'alto. L'affermazione dei regimi di cooperazione internazionale

e, soprattutto, dell'Unione Europea come *unicum* di condivisione di responsabilità e produzione comune di politiche hanno offerto nuovi stimoli per la concettualizzazione della sovranità statale o, quantomeno, dell'attività governativa. La *multi-level governance* si afferma come "terza via" negli studi sull'Unione Europea rispetto all'intergovernativismo liberale e al neo-funzionalismo, consentendo un'evoluzione del dibattito tra gli studiosi da un livello prettamente ontologico (cos'è l'Unione Europea?) a uno «post-ontologico» (Caporaso, 1996): cosa fa l'Unione Europea? Come funziona il suo policy-making? E ancora: come cambia la sovranità alla luce dell'esistenza di *altri* livelli di governo, diversi da quello nazionale? "Altri" livelli, perché lo svuotamento non avviene solamente verso l'alto. Nel capitolo si dà conto anche dell'affermazione dei livelli di governo sub-statali (regioni e città) nei sistemi di produzione di politiche pubbliche. A partire dal decentramento amministrativo e poi politico, si ricostruisce il percorso che ha portato all'affermazione delle tendenze federaliste, la logica funzionale che le muove e legittima ma anche la loro aspirazione democratica, le cause esogene che hanno favorito il processo (non da ultimo proprio l'esistenza dell'Unione Europea e il coinvolgimento delle regioni nella politica di coesione), fino a sottolineare la necessità di un'architettura inter-istituzionale capace di cogliere appieno le opportunità offerte dalle diverse (e complesse) articolazioni della territorialità nell'azione di governo delle società contemporanee.

Il sesto capitolo guarda alla governance multilivello analizzando i processi effettivi di policy-making all'interno dell'Unione Europea, dal livello sovranazionale al coinvolgimento degli attori locali. Il processo di produzione di politiche nel sistema dell'Unione è scomposto in "fasi" allo scopo di vedere più specificamente il ruolo svolto dai diversi attori nei diversi passaggi del processo e capire, quindi, come funziona la *multi-level* concretamente. Analogamente, si sottolinea come specifiche modalità di *decision-making* siano più ricorrenti in precisi ambiti di policy, per cui non si può affermare l'assoluta supremazia di un modello decisionale sugli altri. Questa prospettiva viene proposta anche per guardare "al di sotto" dello stato: con riferimento specifico al caso italiano, si individuano gli attori determinanti nelle produzioni di politiche locali per lo sviluppo, sottolineando in particolare le ragioni dell'insufficienza dei risultati fin qui raggiunti.

Nel settimo capitolo, infine, tirando le fila del discorso, si elabora una proposta volta a colmare i gap descritti in precedenza: tanto quello analitico quanto quello concretamente legato al policy-making. Il concetto di *multi-network governance* riprende un'elaborazione teorica di Philippe Schmitter (2004), volta a superare la rigida distinzione tra una governance aperta alla società e una aperta ad altri livelli di governo. Attori di diversa natura (pubblica e privata) che interagiscono attraverso differenti livelli territoriali sono

invece sempre più spesso i protagonisti dei processi di produzione di politiche, in particolare in ambiti come quello dello sviluppo locale. L'integrazione dei due concetti in un'unica prospettiva analitica presenta il vantaggio di fornire agli studiosi una lente per lo studio e la rilevazione empirica dei fenomeni osservati, e quello di offrire ai policy-maker indicazioni utili nella progettazione delle strutture di coordinamento tra attori e livelli di governo. Dal punto di vista analitico, nel capitolo si suggerisce il ricorso a specifici strumenti di *network analysis* per lo studio empirico dei fenomeni osservati, attingendo copiosamente ad uno strumentario ricco e attrezzato per le esigenze specifiche degli studiosi di policy.

1. *Un nuovo modo di governare?*

1. Alle origini della governance

Nel tentativo di mettere ordine nell'ormai corposa letteratura sulla governance risulta quindi determinante (ri)costruire il legame referenziale tra i tratti distintivi del concetto e il loro concreto manifestarsi nei processi di policy-making empiricamente rilevabili, sondando il terreno – per quanto possibile – per verificare la consistenza (e l'utilità) di una vera e propria *teoria della governance*.

La prima operazione da compiere riguarda la necessità di organizzare semanticamente l'orizzonte del concetto e delle sue possibili specificazioni.

La letteratura scientifica sulla governance attinge ai contributi di diversi filoni di studi, afferenti ad ambiti disciplinari anche distanti tra loro. Si va dagli studi di organizzazione aziendale sulla *corporate governance* e sull'*internal governance*, che si riferiscono alle strutture di organizzazione e controllo interne agli attori aziendali (Davies, 1997; Goergen, 2012), a quell'area di confine tra studi sul federalismo, Relazioni Internazionali e *policy studies* che ha coniato e ampiamente utilizzato il concetto di *multi-level governance* per riferirsi alle nuove modalità di interazione tra i diversi livelli territoriali di governo (Bache e Flinders, 2004; Ba e Hoffmann, 2005), sottolineando in particolare l'aumento di rilevanza degli attori governativi sovra-nazionali e locali e assumendo come primario terreno di osservazione il policy-making dell'Unione Europea (Hooghe e Marks, 2003; Piattoni, 2005, 2009; Benz e Zimmer, 2010).

Ancora, la stessa letteratura si nutre, almeno in parte, del dibattito sviluppatosi negli studi organizzativi e amministrativi sul *new public management*, in cui la componente prescrittiva del contributo scientifico assume rilevanza centrale, indicando nell'abbandono della tradizionale centralizzazione dirigitica, nel coinvolgimento cooperativo degli stakeholder e nel ruolo di coordinamento e controllo dell'attore pubblico i tratti essenziali per un policy-

making orientato al risultato (Hood, 1991, 1995; Barzelay, 2001). La valenza prescrittiva dei contributi afferenti a questo filone di analisi, che si sviluppa sull'onda di un *efficientismo* di origine prettamente manageriale nel contesto culturale anglosassone della fine degli anni Ottanta, verrà però mitigata nella sua trasposizione euro-continentale (e italiana) nel filone della governance. Viene attenuata, in particolare, la spinta sull'obiettivo dell'efficienza amministrativa *a tutti i costi*, contemperandola con considerazioni legate alla legittimità e all'*accountability* dell'agire politico. Il coinvolgimento degli stakeholder e di altri attori rilevanti nei processi amministrativi non è tanto (o soltanto) funzionale allo scopo di aumentare l'efficienza di tali processi ma è utile anche a migliorare la qualità, l'equità e, in un certo senso, la legittimità democratica dei servizi pubblici erogati, attraverso un approccio cooperativo e partecipato ai processi che vi presiedono (Mayntz 1999; Gualmini 2003).

Vi è, infine, il grande filone di studi sulla *network governance*, che rappresenta forse il tentativo più compiuto di valorizzare il concetto, sotto un duplice profilo. Da un lato, l'acquisizione della letteratura sui *policy network* ha permesso di usufruire delle categorizzazioni e delle tipologie lì elaborate al fine di poter descrivere e differenziare i network attraverso i quali la governance trova attuazione. Il network, in questa prospettiva (principalmente anglosassone), si rivela uno strumento *analitico* utile soprattutto a descrivere (e distinguere) le diverse forme di relazioni tra attori governativi e stakeholder (Rhodes e Marsh, 1992; Jordan e Schubert, 1992; Van Waarden, 1992). Per un altro verso, il network può diventare strumento *esplicativo* in sé, e fornire un paradigma autonomo per la strutturazione della governance. La *governance school* (di origine tedesca) propone una visione più specifica del network, considerato come una peculiare strutturazione delle interazioni tra attori pubblici e privati in un determinato ambito di policy, caratterizzata da legami di interdipendenza e dall'assenza di relazioni tipicamente gerarchiche o completamente "orizzontali" (Powell, 1990). Da qui, la possibilità di attribuire al concetto di network un autentico valore teoretico, che ne farebbe il tratto distintivo della governance nelle società contemporanee (Kenis e Schneider, 1991; Mayntz, 1999; Klijn e Koppenjan, 2000, 2004; Schneider, 2005; Torfing, 2005; Provan e Kenis, 2008).

I diversi filoni che hanno contribuito all'affermazione e alla diversificazione del concetto di governance condividono un presupposto basilare: tutti si allontanano dall'idea tradizionale dell'organizzazione gerarchica dell'attività di governo, problematizzandola e proponendo modelli alternativi.

Dal punto di vista teoretico, il riferimento alla governance consente di adoperare un insieme coerente di strumenti per l'analisi degli attori, delle istituzioni, dei processi e delle procedure rilevanti per la produzione di poli-

tiche pubbliche. Uno strumentario analitico del policy-making, in altri termini. Alternativo (o complementare) alle più tradizionali concezioni teoriche dello stato, del governo e della sua azione politica.

Spostandosi sulla scala di astrazione, e utilizzando questo strumentario per l'analisi dei processi effettivi di policy-making, ciò che si osserva è il processo di frammentazione dell'attività del governo. Esso si trasforma da organizzazione burocratica strutturalmente gerarchica a entità policentrica, diffusa e decentralizzata, tanto su scala territoriale quanto in base a un criterio funzionale. Un processo che inizia (ed è più evidente) negli ambiti di policy più tecnici, in cui i network funzionali tendono ad affermarsi soprattutto durante la fase di implementazione delle politiche, in cui vengono incluse corporazioni e altri attori in possesso di risorse informative fondamentali; ma che gradualmente diventa un tratto caratterizzante dell'azione di governo in quanto tale, e che rende il "governo" di fatto incapace di agire in completa autonomia rispetto agli altri attori della rete.

Dal punto di vista metodologico – è utile sottolinearlo sin da adesso – tale fenomeno non può essere rilevato e analizzato che attraverso le lenti fornite dagli studi inter-organizzativi, di matrice funzionalista, mutuati dalla sociologia e dalla teoria dell'organizzazione. Il riferimento alla governance, dunque, consente l'irruzione di tecniche e strumenti nuovi nell'alveo dello studio dei processi politici.

In un certo senso, quindi, la governance rappresenta il *paradigm shift* dell'ultimo quarto del XX secolo che, mettendo in discussione gli assunti fondamentali della scienza politica tradizionale, inaugura una nuova via all'analisi dei processi politici. L'unitarietà dell'attore-governo, il focus sulla dinamica legislativo – esecutivo, i processi elettorali come momento chiave nel meccanismo della rappresentanza, la neutralità della burocrazia centrale e periferica: sono assunti e priorità che vengono contestati o messi in secondo piano di fronte all'evidenza di un policy-making più (o, sarebbe forse meglio dire: diversamente) complesso e articolato.

Fondamentalmente, quindi, l'adozione di questo approccio problematizza la "variabile governo". Un attore prima considerato "monolitico", razionale e internamente coerente viene ora rappresentato come un intricato intreccio di sotto-categorie di attori: network inter-organizzativi che interagiscono in un processo di auto-coordinamento caratterizzato da autonomia e interdipendenza. Dalle burocrazie ministeriali ai tavoli di coordinamento, dalle commissioni tecniche ai partenariati pubblico-privati: ognuna di questa sotto-categorie è portatrice di interessi specifici, perseguiti secondo razionalità proprie, e risponde a sistemi valoriali e a procedure interne peculiari. L'analisi di questo intreccio reticolare e, di conseguenza, del processo di interazione interno al *governing* diventa così il vero obiettivo per gli studiosi di policy.

Rispetto a tale obiettivo, il ricorso al concetto di *governance* ha accompagnato, storicamente, tra gli anni Sessanta e gli anni Ottanta, il passaggio di parte della scienza politica dall' enfasi (prescrittiva) sui processi di pianificazione agli studi sui processi di *policy-making* in generale e all' approfondimento delle dinamiche relative all' implementazione delle politiche (Mayntz, 1999). Questo percorso ha inevitabilmente ricondotto ad interrogarsi sulla natura ultima dell' azione di governo e sulle prospettive metodologiche e analitiche che lo studioso di politica deve adottare per cogliere tale natura e comprendere i risultati del *governing*. Vediamo come.

2. Due assunti fondamentali

La variegata origine dei contributi scientifici sul tema, come appare già evidente, rischia di generare una confusione letale intorno al concetto di *governance*: descrizione o prescrizione? Analisi o teoria? Un *qualunque* "modo di governare" o una *specific*a organizzazione della produzione di politiche pubbliche? *Governance* o *government*?

Le diverse accezioni solamente menzionate nel paragrafo precedente presentano dei punti di contatto evidenti, e insieme pongono interrogativi centrali per gli studiosi di *policy* ma, più in generale, per la scienza politica nel suo insieme.

Tutte le declinazioni della *governance*, da quella amministrativista a quella aziendalista, da quella federalista a quella reticolare, condividono due assunti fondamentali.

Il primo, di carattere ontologico, è dato dalla consapevolezza dei limiti della capacità governativa. L' *attore-governo* ha perso la sua "onnipotenza" nelle complesse società contemporanee. Perciò dipende da una vasta platea di attori sociali, economici e politici che detengono risorse fondamentali nei processi di *policy*. Il *government*, purtuttavia ancora fulcro del *policy-making*, è costretto a strutturare legami di inter-dipendenza con attori diversi da sé, al fine di ottenere risorse ed evitare opposizione, e gettando le basi per la formazione di una *network society* (Marin e Mayntz, 1991; Kooiman, 1993; Donolo, 2005).

Il secondo assunto comune alle diverse accezioni di *governance* ha invece natura metodologica, e consiste nella scelta di porre la lente analitica primaria sull' attività del governo piuttosto che sulla sua struttura. La domanda fondamentale, dalla prospettiva della *governance*, smette di essere «come si forma il *government*?» e diventa «come si realizza il *policy-making*?».

Questa scelta si pone in continuità con il processo pluridecennale che, in un certo senso, dà origine alla stessa politologia come disciplina autonoma:

lo slittamento da un approccio “istituzionalista” che guarda alle regole e alle procedure formali che presiedono alla formazione del governo ad una prospettiva “funzionalista” che inquadra regole (formali e non) e attori, relazioni e risorse all’interno di un processo il cui nocciolo è la produzione pubblica di risposte ai problemi della società. Uno slittamento dal diritto alla scienza politica, se vogliamo. E, all’interno di quest’ultima, dalla *politics* alle *policy*.

Gli assunti fondamentali su cui si basa il concetto di governance portano questa evoluzione alle sue più piene conseguenze. Il governo è un attore tra gli altri (da essi inter-dipendente), e ciò che più rileva è la sua azione.

Questo cambio di prospettiva, concettuale e metodologica, ha delle precise radici scientifiche e va collocato in uno specifico momento storico. La «teoria della governance» (Mayntz, 1999) si afferma a partire dagli anni Sessanta, in un contesto in cui la scienza politica e gli studi di policy in particolare, sull’onda della “rivoluzione comportamentista”, ponevano una notevole enfasi sulla pianificazione gerarchica. Nella prima metà degli anni Settanta, nelle analisi dei processi di formulazione delle politiche, un’attenzione crescente venne posta ai “fattori di contesto” e alle logiche di selezione tra i vari strumenti di policy. È tuttavia con gli studi sull’implementazione delle politiche, sviluppatasi soprattutto nella seconda metà degli anni Settanta, che la prospettiva stato-centrica (e governo-centrica) viene profondamente rivista. L’analisi dei casi di fallimenti delle politiche imponeva la necessità di abbandonare un approccio tipicamente *top-down* per includere nei modelli esplicativi anche variabili legate all’azione dei destinatari delle politiche (intesa come composizione degli interessi e capacità di resistere/cooperare). La variabile “capacità di governare” viene quindi affiancata dal concetto di *governabilità* – inteso come capacità di essere governati – e si inizia ad analizzare come entrambi cambino tra aree e settori di policy¹.

¹ Non deve confondersi l’accezione qui data del termine *governabilità* con quella, maggiormente diffusa in Scienza Politica, che Gianfranco Pasquino esplicita così: «Governabilità è, in qualche modo, la capacità di governare, la possibilità di governare, l’abilità di governare. Un sistema politico e una società sono, a loro volta, governabili a determinate condizioni. Oppure possono essere o diventare ingovernabili» (Pasquino 1994). In questa definizione, dove la governabilità viene scomposta nelle due componenti fondamentali di *stabilità politica* e di *efficacia decisionale*, essa è una caratteristica del livello macro, attinente all’intero sistema politico, che può essere quindi rilevata in chiave comparata tra sistemi politici differenti. L’accezione che qui si adotta, invece, sulla scia del fondamentale contributo già citato di Renate Mayntz, considera la governabilità come caratteristica propria dell’“oggetto” del controllo politico, e specificamente dei destinatari delle politiche. La governabilità è così intesa come *Steuerbarkeit* (possibilità di essere diretti), contraltare della *Steuerungsfähigkeit* (capacità di direzione), e la comparazione che può essere (e, effettivamente, è stata) fatta al fine di misurarla è quella che si realizza attraverso differenti aree o settori di policy (Mayntz 1999). Una possibile integrazione delle due prospettive è riscontrabile in Schmitter (1981),

L'abbandono della prospettiva governo-centrica porta all'analisi delle forme alternative di *societal governance*. Negli anni Ottanta, in un'era dominata dal neo-liberismo e dal tatcherismo, il mercato e l'auto-organizzazione orizzontale rappresentano l'alternativa principale alla direzione gerarchica. In seguito, le potenziali contraddizioni tra i principi del mercato e la democrazia spingono verso la considerazione di altre «forme cooperative e orizzontali di autoregolazione sociale e di produzione di politiche» (Mayntz, 1999, p. 8). Vengono quindi identificati altri modelli di organizzazione sociale caratterizzati da un processo di aggregazione di interessi privati contrapposti tramite regole concordate e condivise: gli accordi neocorporativi, i *private interest government* (Streeck e Schmitter, 1985) e le reti di policy.

Gli studiosi evidenziarono il rischio che tali modalità di produzione di politiche pubbliche minassero la capacità di governo dello stato, ritenuto ormai «semi-sovrano» (Katzenstein, 1987): il potenziale di tali reti si applicava soprattutto in settori in cui risorse e interessi erano dispersi tra una pluralità di attori pubblici e privati. La composizione del conflitto tra questi tramite l'identificazione di soluzioni condivise rischiava di far perdere coerenza all'azione dello stato – da una prospettiva più ampia – e di scaricare i costi sugli attori esclusi dal processo decisionale. Tuttavia le analisi empiriche mostrarono come questa temuta perdita della funzione di controllo da parte dello stato non si fosse verificata, né la società avesse pienamente assorbito alcune funzioni delegate dallo stato. Ciò a cui si assisteva era piuttosto un mutamento della forma di interazione tra tali soggetti, per di più limitato ad alcuni ambiti specifici: i processi di autoregolazione sociale avvenivano all'interno di un quadro istituzionale riconosciuto e regolato dallo stato. Lo stato forniva legittimazione a tali forme di organizzazione e anzi le incentivava; partecipava attivamente, e in posizione privilegiata, alle reti di policy e manteneva in via esclusiva alcuni strumenti fondamentali di intervento: gerarchia e reti si integravano in una forma di auto-coordinamento orizzontale «all'ombra della gerarchia» (Mayntz e Scharpf, 1995).

Questa concezione del rapporto tra stato e società seguiva alcuni mutamenti importanti nella realtà empirica delle società occidentali. Il nucleo fon-

dove si identificano non già due bensì tre componenti della (in)governabilità: 1) *unruliness*, vale a dire il tentativo posto in essere dai cittadini di influenzare le politiche, anche in modi violenti e illegali; 2) *unstablensness*, o incapacità degli attori politici dominanti di mantenere gli equilibri di potere esistenti; 3) *ineffectiveness*, cioè l'incapacità degli attori governativi di raggiungere obiettivi collettivi o di garantire la *compliance*. Sono qui presenti, quindi, sia le due componenti individuate da Pasquino (stabilità ed efficacia) sia la *Steuerbarkeit*, benché considerata come fattore aggregato dell'intera cittadinanza e non, come concepita nelle analisi sull'implementazione delle politiche cui si fa riferimento, a livello micro (singola politica) o meso (settore o area di policy).

damentale di questo fenomeno può identificarsi in una accresciuta dispersione di risorse (e capacità di azione) tra attori pubblici e privati (Marin e Mayntz, 1991). Più specificamente, Patrick Kenis e Volker Schneider hanno identificato tre ordini di mutamenti, intercorsi tra gli anni Settanta e Ottanta, che costituiscono la base per l'affermazione di «un concetto decentralizzato di organizzazione sociale» (Kenis e Schneider, 1991, p. 26):

a) mutamenti nella realtà politica e del policy-making. Viene superata una visione semplicistica che non forniva spazio ai concetti di differenziazione funzionale, di frammentazione e di interdipendenza tra stato e società. In particolare:

- si afferma la cosiddetta *organized society*. Cresce il numero, l'importanza e l'interdipendenza di attori collettivi e organizzazioni, sempre più partecipi alla vita sociale e politica;
- aumentano la settorializzazione e la differenziazione funzionale del policy-making a causa della sua sempre maggiore complessità e della crescente interdipendenza tra attori con differenti specializzazioni;
- aumenta il numero e l'importanza degli attori politici e sociali coinvolti nel cosiddetto *overcrowded* policy-making (Jordan e Richardson, 1983);
- cresce l'ambito d'azione dello stato, cui tuttavia non segue un'analoga crescita delle sua capacità d'azione, determinando quindi un «sovraccarico politico» e mettendo dunque la «governance sotto pressione» (Jordan e Richardson, 1983);
- si accentuano i processi di decentralizzazione e di frammentazione dello stato;
- si confondono i confini tra il settore pubblico e quello privato;
- emergono i cosiddetti *private government*, in cui gli attori privati vengono coinvolti sempre di più nelle funzioni di governo secondo modalità di *self-regulation*;
- la politica interna degli stati nazionali viene sottoposta ad una crescente transnazionalizzazione;
- in conseguenza dell'aumento dell'interdipendenza e della complessità, cresce l'importanza dell'accesso alle informazioni. La politica si «scientificizza», nel senso che il processo di policy-making ha un bisogno maggiore di conoscenza scientifica.

Questi fenomeni hanno determinato il sorgere di una dipendenza dei governi da altri attori politici e sociali posti al di fuori del loro ambito di controllo gerarchico.