

GOVERNANCE: UNA CHIAVE DI LETTURA DELLE TRASFORMAZIONI SOCIALI IN ATTO

Roberto Veraldi

Nell'esposizione che qui seguirà, cercherò di porre l'accento sul filo rosso che lega il mutamento sociale e il nuovo ruolo di partecipazione da parte della Società tutta, secondo modalità di interazione scarsamente gerarchiche, mediante una rilettura (breve) e una rielaborazione dell'opera di Wallerstein e della sua influenza sulle idee successive di *governance* del sistema-mondo.

Lo studio sul mutamento sociale in atto, così come proposto da Wallerstein intorno agli anni Settanta, ha portato al consolidarsi dell'ipotesi che l'economia-mondo capitalistica sia entrata in una fase di crisi e di transizione (*grazie anche a una crisi profonda della Politica e del suo modo di intendere l'azione politica in tutte le sue sfumature*); tale ipotesi è rafforzata dal manifestarsi di un insieme di pressioni ideologiche in atto nei confronti di una *scienza* che, proclamata dalla geocultura del liberalismo come fondamento del benessere mondiale e ispiratrice del riformismo razionale, dimostra l'incapacità di realizzare il suo compito sociale di rendere possibile un miglioramento collettivo senza l'apporto di nuovi strumenti di coinvolgimento dei cittadini.

La consapevolezza che il tenore di vita, se misurato su scala globale, ha manifestato una polarizzazione sul lungo termine mette sempre più in discussione l'ideologia della costruzione di un mondo migliore grazie alla scienza universale e alla tecnologia (associate all'inces-

sante accumulazione di capitale e all'universalismo spazio-temporale) ⁽¹⁾.

Questo disincanto nei confronti della promessa di una società tecnologica, basata su una scienza neutrale rispetto ai valori che avrebbe garantito un progresso e una crescita illimitata è evidente in primo luogo nei nuovi movimenti sociali di ogni tipo emersi nel centro, nelle semiperiferie e nelle periferie, a partire dalla svolta del 1967-73.

Ma è altrettanto evidente anche all'interno dello stesso ambito scientifico dove negli ultimi venticinque anni, con modalità più fondamentali e corrosive di ogni altra critica a cui la scienza ha dovuto far fronte per almeno duecento anni, nuovi orientamenti in tutti gli ambiti del sapere hanno iniziato a mettere in discussione ciò che l'*establishment* considera sapere legittimo.

Per Wallerstein si tratta di una inversione di tendenza che rappresenta qualcosa di più di un normale cambiamento di paradigma nella storia del pensiero umano, proprio perché la fiducia nella scienza così come codificata nel diciassettesimo secolo ha rappresentato qualcosa di più di una questione epistemologica. Essa è stata un fenomeno politico, diventando negli ultimi due secoli una delle credenze dominanti del sistema-mondo moderno. In altre parole, per i popoli come per gli intellettuali la verità come ideale culturale ha funzionato da oppio, forse l'unico vero oppio del mondo moderno.

⁽¹⁾ WALLERSTEIN I., *Il sistema mondiale dell'economia moderna*, Seconda edizione, vol. I, *L'agricoltura capitalistica e le origini dell'economia-mondo europea nel XVI secolo* (trad. di Panzieri G., Panzieri D.), Bologna, 1978, p. 21; cfr., GAZZOLA L., *L'analisi dei sistemi-mondo*. Statalità, geocultura e transizione nell'opera di I. Wallerstein, in Tesi di Laurea, Università degli Studi di Padova, Fac. di Scienze Politiche, 2000, paper.

Lo sviluppo, allora, di una siffatta prospettiva può essere rappresentato come una successione di tre fasi caratterizzate dal progressivo ampliarsi della critica. In particolare, l'analisi dei sistemi mondo è emersa come una reazione allo *svilupppismo*, che aveva costituito il modello dominante delle scienze sociali nel secondo dopoguerra. Nel corso degli anni Settanta, tuttavia, era diventato sempre più chiaro che opporsi alle teorie della modernizzazione doveva implicare un rovesciamento di tendenza rappresentato dal consenso di origine ottocentesca fra analisi sociale liberale e analisi marxista sull'intera storia del mondo moderno. Infine, l'evidente certezza che questo sentiero conduce a una critica della concezione del mondo proprio della scienza moderna, la cui crisi attuale rappresenta forse un riflesso della crisi strutturale complessiva del sistema storico in cui viviamo ⁽²⁾.

Questo insieme di *cambiamenti ideologici* non è slegato, a mio avviso, dall'introduzione (nel dibattito sociologico moderno) della centralità di un'altra categoria di pensiero: la *governance*.

La *governance* è un termine che dal 1990 in poi è passato dall'oscurità a un uso generalizzato. Derivato dal francese antico e privo di un sostantivo corrispondente nella lingua italiana (se non forse nel desueto *governamento*), il termine anglosassone *governance* viene utilizzato da oltre un decennio da economisti, politologi e organizzazioni internazionali, innanzitutto per marcare una distinzione e una contrapposizione con il *government* in quanto istituzione, apparato, organizzazione. Più specificamente, si ricorre alla *governance* per designare un

⁽²⁾ ID., *La scienza sociale: come sbarazzarsene*. I limiti dei paradigmi ottocenteschi (trad. di Di Meglio M., Rini R.), Milano, 1995, p. 262; cfr., DI MEGLIO M., *Dall'analisi dei sistemi-mondo alla nuova scienza*, in *Sociologia e Ricerca sociale*, n. 49, 1996.

nuovo modello di governo, alternativo a quello gerarchico tradizionale, caratterizzato da un maggior grado di cooperazione tra soggetti pubblici e attori privati ⁽³⁾.

Il termine ha le sue prime applicazioni sin dagli anni Trenta del Novecento in campo economico e sta a significare le modalità di coordinamento interno all'impresa che consentono di ridurre i costi di transazione in forma più efficace rispetto al ricorso al mercato. In seguito, sul finire degli anni Ottanta, il concetto è stato ripreso nel dibattito politologico in due distinti campi: il primo è quello relativo allo studio dei poteri locali, a scala principalmente urbana; il secondo è quello che concerne le relazioni internazionali e le modalità di intervento di istituzioni di livello mondiale. In tutti questi casi vi è un *cordone ombelicale* che collega i vari usi del termine: essi designano (partendo dal mutamento sociale in atto) sempre modalità di coordinamento, come pure forme di sinergia tra attori, dotati di potere decisionale, diverse da quelle derivanti dal semplice ricorso alle leggi del mercato ⁽⁴⁾.

In questo contesto problematico, com'è logico, ci sono divergenze d'opinione per quanto riguarda il significato di *governance*. C'è una forte tendenza a utilizzare il termine *governance* quale sinonimo di "governo". Questo scambio di vocaboli può comportare serie conseguenze. Un problema di politica pubblica in cui l'argomento centrale sia un problema di "governance" è definito implicitamente come un problema di "governo", con il corollario che la "soluzione" necessariamente corrisponda a governo.

⁽³⁾ CERUTI M., *Governance e diritto ambientale*, in *Sociologia Urbana e Rurale*, n. 68, 2002, p. 63.

⁽⁴⁾ MELA A., *Governance, territorio, ambiente: i termini del dibattito sociologico*, *ibidem*, p. 42.

L'esigenza di *governance* come concetto differente da governo è iniziata a manifestarsi quando il governo si è convertito in un'organizzazione separata dai cittadini, piuttosto che in un processo coinvolgente. Nell'attualità, di rado si definisce il governo come un processo; è concepito, piuttosto come un'istituzione (o insieme di istituzioni), uno dei vari "attori" o agenti della società. Si è giunti a intendere il governo come agenzia distinta non soltanto quando esso ha assunto una forma istituzionale, ma anche quando si è resa fondamentale la rappresentanza. Senza rappresentanza, il governo siamo "noi". Infatti, in alcuni idiomi indigeni, il concetto di governo significa "la nostra forma di vita" o "la nostra vita". La rappresentanza è inevitabile nelle grandi società, ma è inevitabilmente *imperfetta*. I rappresentanti non parlano con la stessa autorità dei protagonisti. Pertanto, quando le attività dei governi sono dirette dai rappresentanti, invece che dai cittadini stessi agendo di comune accordo, si convertono in qualcosa a parte. La *governance* è il "come" i governi e le altre organizzazioni sociali interagiscono, come si rapportano con i cittadini e come si utilizzano le decisioni in un mondo sempre più complesso.

Le definizioni di *governance* abbondano. La maggior parte degli scienziati sociali che trattano della *governance* sono d'accordo sul fatto che essa abbia a che fare con l'adozione di *decisioni* su *direzione*. Una definizione che può risultare utile, (in parte grazie alla sua brevità) è: la *governance* è *l'arte di dirigere società ed organizzazioni*. Tuttavia, alcuni osservatori si sono domandati se questa formulazione non abbia connotazioni di una direzione verticale o di un controllo troppo forte. Sia *dirigere* o *non dirigere* la parola appropriata, è chiaro che la *governance* consiste nelle interazioni tra le strutture, processi e tradizioni che determinano come si esercita il potere e si assumono le responsabilità, come si utilizzano le

decisioni, e come partecipano i cittadini o altre parti interessate.

Si tratta fundamentalmente di una questione di poteri, relazioni e responsabilità: *chi* ha influenza, *chi* decide e *come* devono rendere conto gli incaricati di adottare le decisioni. Il concetto si può applicare con profitto in diversi ambienti — mondiale, nazionale, istituzionale, e comunitario — come vedremo di seguito.

La comprensione della *governance* a livello nazionale si rende facile se consideriamo le differenti agenzie che occupano il paesaggio sociale ed economico. Sono quattro i settori della società, che interagiscono con gli attori sociali: il settore privato, le istituzioni della società civile (incluso il settore delle organizzazioni dei volontari o delle organizzazioni senza fine di lucro), la Politica e l'informazione. Queste sfere si attraversano tra di loro in azioni concentriche e pervasive; esse s'intersecano perché i limiti di tali organizzazioni sono permeabili. Questa, però, non è presentazione esaustiva: un'illustrazione simile per altri Paesi potrebbe mostrare una distribuzione di potere molto diversa. Il ruolo della Politica (come agenzia di aggregazione) può essere abbastanza insignificante se pensiamo che in alcuni paesi, al contrario, le grandi aziende multinazionali possono svolgere un ruolo dominante, in quanto aiutano a unire i settori, poiché portano informazione dagli uni agli altri, al pubblico e alla stampa. Siccome i mezzi di comunicazione possono assumere un ruolo espressivo nel dar conto e nel formare le percezioni della politica pubblica, hanno chiaramente rilevanza in qualsiasi discussione sulla *governance* e sui suoi effetti pratici.

Nella maggior parte dei Paesi, la dinamica in atto in queste rappresentazioni visuali è considerevole. Il potere si sta spostando attraverso le frontiere territoriali. La dimensione del settore privato sembra stia aumentando in molte giurisdizioni. Alcune funzioni in precedenza a

carico dello Stato sono state trasferite al settore privato; ad esempio, in Inghilterra il rifornimento di acqua potabile è stato privatizzato (a differenza della Scozia, in cui si tratta di un'azienda nazionalizzata e l'Irlanda del Nord, in cui la responsabilità corrisponde a un ministero del governo). Questo vale, a mio avviso, anche per i paesi in via di sviluppo.

Inoltre si stanno generando mutamenti nell'ambito della Società Civile sebbene l'aspetto sia meno chiaro. In alcune competenze, il settore privato sta intervenendo di più in un regime di interventi dal basso (sussidiari e comprendenti atti a coprire le carenze dello Stato *assistenziale*). Alcuni governi hanno anche espresso la necessità di trasferire funzioni al settore delle associazioni di volontari, auspicando di sfruttare la competenza al massimo man mano che il governo cessa di erogare finanziamenti (come ad esempio il caso dell'assistenza medica in casa propria come alternativa al ricovero).

La *governance*, in pratica, si sviluppa in circostanze di "fallimento di governo" o di incapacità, quando la Politica non ha capacità, o interesse per trattare un problema di interesse pubblico. Quando un governo non agisce, o non può agire, quando la Politica (nel senso più nobile del termine) viene ridotta a mera esecuzione di prerogative, altri agenti possono farlo. Le "alleanze nell'interesse pubblico" sono nondimeno un altro esempio mediante il quale i cittadini, la Società Civile, la Politica e il settore privato possono riunirsi — su iniziativa di qualunque di questi settori — per prendere in esame *qualche* vicenda di interesse generale.

La Politica, nel tentativo di riappropriarsi delle sue funzioni, sta sperimentando oggi molte forme di intese per mezzo delle quali arrivare a una condivisione del potere con altri settori della società. Tali accordi si sviluppano a causa di numerose motivazioni: probabilmente perché si ravvisa che ciascun gruppo può dare un

contributo particolare verso una situazione complessa. La prevalenza di tali nuove relazioni istituzionali sta suscitando, negli attori coinvolti, diffidenza sui ruoli che dovranno essere assunti e nel contempo aspettative sulle funzioni che dovranno essere assegnate. Ad esempio, alcuni s'interrogano in quale misura il governo deve formare alleanze con il settore privato in campi di interesse pubblico in generale come l'educazione o la salute, e sull'intrusione di valori del settore privato in quei campi: un esempio classico di questione di *governance*.

In linea di principio, al di là di questa rapida esposizione, il concetto di *governance* lo si può applicare a qualsiasi forma di azione collettiva. La *governance* si occupa degli aspetti più strategici della direzione: le decisioni di maggiore rilievo rispetto all'indirizzo e ai ruoli.

Vale a dire, la *governance* non si occupa soltanto del *dove andare* ma anche di *chi deve partecipare alla decisione* e in quale funzione.

Ci sono quattro aree o zone in cui il concetto è particolarmente appropriato:

— la *governance* nello “spazio globale”, o *governance* globale, allude ad argomenti estranei ai settori di governo individuali;

— la *governance* nello “spazio nazionale”, vale a dire, dentro una nazione: a volte è intesa come l'esclusiva supremazia del governo, del quale possono intendersi diversi livelli: governo nazionale, provinciale o statale, urbano o locale. Ciò nonostante, la *governance* si occupa di come gli altri agenti, quali le organizzazioni della società civile, possono svolgere un ruolo nell'adozione di decisioni relative ad argomenti di interesse pubblico, e di come interagiscono i differenti livelli di governo;

— *governance* di una organizzazione (*governance* nello “spazio di una organizzazione”): include le attività delle organizzazioni che solitamente devono rendere conto a un consiglio direttivo. In alcuni casi si tratta di

aziende di proprietà privata amministrare privatamente, come ad esempio, le aziende commerciali. Talvolta si tratta di aziende di proprietà pubblica, ad esempio, ospedali, scuole, corporazioni di governo, ecc.;

— *governance* comunitaria (*governance* nello “spazio di una comunità”): implica quelle attività a livello locale in cui l’ente che le organizza non ha una forma legalizzata né un consiglio direttivo ufficialmente costituito.

Ancora una volta, dunque, il concetto di *governance* si riferisce a come è esercitato il potere tra i vari settori o interessi nella società, tale che i cittadini possano godere delle libertà tradizionali e partecipino in specifici assunti di interesse pubblico. In altre parole, la *governance* è importante in se stessa. Tale rapporto «non può non avere effetti, oltre che di lungo periodo immediati, sull’elaborazione e costruzione della realtà sia a livello di singoli che a livello di collettivi e di istituzioni e organizzazioni (private o pubbliche che siano)»⁽⁵⁾.

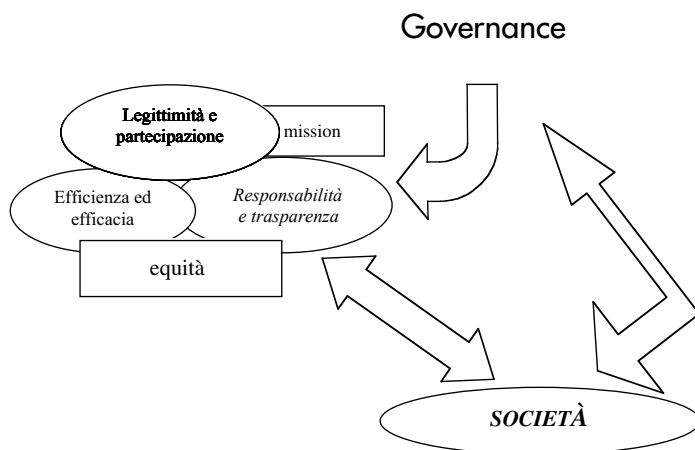
Costituisce, pertanto, il contesto per concetti che la comunità valorizza enormemente, come dimostra la storia: la libertà personale e la libertà di riunione, sia a scopo sociale, commerciale, religioso o altro, all’interno di una struttura sociale generale come ad esempio lo stato di diritto disciplinato da costituzione.

In questa rapida esposizione, ho cercato di porre in rilievo come la nozione del termine di *governance* e come il paradigma della *governance*, che secondo me risente molto delle idee di Wallerstein, mette in moto un coordinamento tra i vari attori sociali coinvolti (o potenzialmente tali) nei processi decisionali. Sembra esserci maggiore coscienza del fatto che le strutture e le relazioni istituzio-

⁽⁵⁾ FRUDA L., (cur.), *Mutamenti globali e governo locale*. Globalizzazione e Pubblica Amministrazione nell’Italia Centrale, Milano, 2002, p. 11.

nali, non soltanto nella *Politica tout-court* ma anche tra gli altri settori della società, possono avere effetti decisivi sui risultati. Inoltre, si tende a riconoscere che il governo (uno dei “risultati” della *Politica*) è soltanto un fattore tra i tanti, persino quando ha una influenza importante su molti argomenti di interesse pubblico.

Naturalmente, ribadire la centralità della *Politica*, non significa relegare la partecipazione degli *stakeholder* a un ruolo di contorno: al contrario, vuole allargare il campo delle scelte democratiche connettendo l’iniziativa pubblica a quella di una molteplicità di soggetti e, in definitiva, al complesso della società civile ⁽⁶⁾. Proprio da queste affermazioni si può arrivare a tracciare graficamente quelle che possono essere le dimensioni nelle quali si esplicano i concetti della *governance* sulla base del PNUD (il Programma per lo Sviluppo delle Nazioni Unite):



⁽⁶⁾ MELA A., *op. cit.*

Si potrebbe, alla luce di questa rappresentazione, riprendere quanto scrive Burns, secondo il quale il governo statale e la società sembrano così compenetrarsi, dissolvendosi l'uno dentro l'altro ⁽⁷⁾.

Tutto questo per riaffermare, rileggendo quanto scritto nel *Governance Whitepaper* ⁽⁸⁾, come la concezione di autogoverno deve essere accompagnata da una nuova comprensione del governo come un *enabler* della iniziativa dei cittadini, piuttosto che un *provider* di servizi ai cittadini. Le relazioni tra istituzioni di governo e cittadini devono essere ridefinite, per portare cittadini e istituzioni di governo a essere *partner* nell'azione di governo.

In definitiva, la *governance*, quale contenitore ideologico delle trasformazioni in atto nel secolo scorso, coinvolge numerosi agenti della società civile e i processi di *governance* (paradossalmente) non sono controllati o dominati dai decisori locali, malgrado essi siano estremamente coinvolti, perché la *governance moderna* non è più gestita (per tutto quello che è stato affermato in precedenza) da un centro specifico, ma è sempre più espressione di *concertazione* e di *coinvolgimento* di tutte le sfere della Società, di tutte le agenzie statali e gli attori della società civile.

⁽⁷⁾ BURNS T., *Power and control: social structures and their transformation*, London, 1976; cfr., MONTANARI A., (cur.), *Identità nazionali e leadership in Europa*, Roma, 2001; cfr., MAGATTI M., (cur.), *Azione economica come azione sociale: nuovi approcci in sociologia economica*, Milano, 1993.

⁽⁸⁾ Cfr., AA.VV., *La Governance europea*. Un libro bianco, Bruxelles, 2001.