

## LA TEORIA DELLA GOVERNANCE: SFIDE E PROSPETTIVE

di Renate Mayntz

### *Le definizioni di governance*

Questo articolo tratta dello sviluppo e della successiva evoluzione della teoria della *governance*, la cui origine va rintracciata nell'analisi delle attività intraprese dalle autorità politiche nel tentativo di modellare le strutture e i processi socioeconomici. In Germania il termine in uso è *Steuerungstheorie* [teoria della direzione] (Mayntz 1987). La parola inglese *governance* è stata per lungo tempo equiparata a *governing*, l'elemento processuale del governare, rappresentando così la prospettiva complementare rispetto a quella istituzionale negli studi dedicati al governo. In altre parole, *governance* venne utilizzato approssimativamente quale sinonimo di *politische Steuerung* [direzione politica].

Tuttavia, il termine *governance* è stato utilizzato di recente in due ulteriori accezioni, entrambe distinte da guida o conduzione politica. La specificazione di questi diversi significati non solo è importante per evitare incomprensioni e fraintendimenti, ma anche perché un mutamento semantico riflette di norma un mutamento di percezione, sia che quest'ultimo a sua volta rifletta cambiamenti nella realtà o no.

Attualmente si ricorre a *governance* soprattutto per indicare un nuovo stile di governo, distinto dal modello del controllo gerarchico e caratterizzato da un maggior grado di cooperazione e dall'interazione tra lo stato e attori non-statali all'interno di reti decisionali miste pubblico/private. La *governance* intesa come alternativa al controllo gerarchico è stata studiata sul piano della formulazione delle politiche a livello nazionale e sub-nazionale (Kooiman 1993; Rhodes 1997), nell'arena europea (Bulmer 1994), così come nell'ambito delle relazioni internazionali (Rosenau e Czempiel 1992). È difficile dire da dove sia derivato questo particolare significato del termine. Nel numero

monografico dell'«International Social Science Journal» interamente dedicato alla *governance* intesa come modalità di coordinamento non-gerarchiche (Unesco 1998), si fa riferimento a un rapporto della Banca mondiale del 1989, e quindi al contesto internazionale. È evidente in ogni caso che i tentativi di risoluzione collettiva di problemi al di fuori di modelli gerarchici di decisione, osservabili empiricamente a livello europeo e internazionale, hanno contribuito in modo consistente a questa prima reinterpretazione del termine *governance*.

Il secondo «nuovo» significato attribuito al concetto di *governance* è invece molto più generale e vanta una diversa genealogia. *Governance* indica qui modalità distinte di coordinamento delle azioni individuali, intese come forme primarie di costruzione dell'ordine sociale. Questo uso del termine sembra essere derivato dall'economia dei costi di transazione, e in particolare dall'analisi del mercato e della gerarchia quali forme alternative di organizzazione economica (Williamson 1979). La tipologia di Williamson è stata rapidamente allargata fino ad includere altre forme di ordine sociale: i clan, le associazioni e, soprattutto, le reti (*networks*) (Hollingsworth e Lindberg 1985; Powell 1990). La «scoperta» di forme di coordinamento diverse non solo dalla gerarchia, ma anche dal mercato strettamente inteso, ha indotto l'uso generalizzato del termine *governance* per indicare qualsiasi forma di coordinamento sociale – non solo nell'economia, ma anche in altri ambiti. In questo modo, l'attenzione rivolta alle forme moderne della *governance*, seguendo la seconda accezione del termine, ha suggerito un'ulteriore distinzione semantica. Il terzo significato di *governance* include ora le due interpretazioni più ristrette della parola in veste di sotto-tipi.

Nel prosieguo dell'articolo sintetizzerò dapprima l'evoluzione della teoria della *governance* politica nel suo significato ristretto di guida o direzione (*Steuerungstheorie*). Seguirò poi le tracce dei successivi cambiamenti del quadro teorico. Discuterò infine le sfide più recenti mosse alla teoria, finora raccolte solo in parte. Per evitare di deludere aspettative mal riposte, è opportuno specificare che non è mia intenzione offrire un contributo sostantivo alla teoria della *governance*, né sfidarne le premesse o introdurre nuovi teoremi. Il mio obiettivo è piuttosto riflettere sull'evoluzione di questo *corpus* di teoria politica, al cui sviluppo ho avuto parte attiva nel corso di più di vent'anni. In questa sede non mi sarà possibile illustrare nei dettagli i con-

tenuti della letteratura cui farò riferimento, né documentare con estesi rimandi bibliografici il completo dispiegarsi della teoria della *governance*<sup>1</sup>. La ricostruzione di tale evoluzione, tuttavia, può tornare utile non solo per collocare settori di ricerca apparentemente dissimili in un contesto più ampio, ma anche per sollevare una questione importante a proposito della natura dello sviluppo teorico in scienza politica: si tratta di un processo che segue dinamiche cognitive tutte interne alla disciplina, oppure è uno sviluppo che tende semplicemente a riflettere i mutamenti nella realtà politica o nella percezione dei problemi, come hanno sostenuto Dryzek e Leonard (1988)? La risposta a questo interrogativo dirà se la scienza politica è cumulativa, e costruisce gradatamente una teoria più inclusiva, o se invece vaga da un argomento all'altro, al seguito delle variazioni nelle definizioni soggettive di ciò che è avvertito come importante.

### *L'elaborazione del paradigma fondamentale della governance politica*

La teoria moderna della *governance* politica (*Steuerungstheorie*) si affermò dopo la seconda guerra mondiale in un momento in cui i governi aspiravano esplicitamente a indirizzare lo sviluppo sociale ed economico dei loro paesi verso obiettivi precisi<sup>2</sup>.

In questa sua prima versione, la teoria della *governance* si sviluppò in tre fasi successive (si veda la tab. 1):

1) nei tardi anni Sessanta prese avvio come teoria – in buona parte prescrittiva – della «pianificazione» (come dirigere o condurre il cambiamento);

2) negli anni Settanta, con il progressivo affievolirsi dell'entusiasmo per la pianificazione, l'attenzione si focalizzò sui processi di formulazione delle politiche. Ciò riorientò l'analisi empirica verso quei fattori di contesto, in special modo l'organizzazione dell'esecutivo, capaci di influenzare tali processi. A questo scopo furono confrontati e discussi svariati strumenti di *policy*, fra cui in particolare il ruolo della legge;

3) nella seconda metà degli anni Settanta, infine, l'«imple-

<sup>1</sup> Per tali riferimenti si rinvia a Mayntz (1996) e alla letteratura ivi indicata.

<sup>2</sup> Per una descrizione più dettagliata dell'evoluzione teorica sintetizzata in questa sezione si veda ancora Mayntz (1996).

TAB. 1. *Evoluzione della teoria della governance politica*

- 
- |     |  |
|-----|--|
| (1) | fine anni Sessanta:<br>teorie prescrittive della pianificazione  |
| (2) | anni Settanta:<br>studi empirici sull'elaborazione delle politiche (definizione dell'agenda, selezione degli strumenti, ruolo della legge, contesto organizzativo) |
| (3) | fine anni Settanta/primi anni Ottanta:<br>implementazione delle politiche  |
- 

mentazione delle politiche» si affermò come nuovo punto di riferimento per la ricerca.

Le prime elaborazioni di una teoria della *governance* politica vennero quindi a definirsi attorno alle tematiche dello sviluppo e dell'implementazione delle politiche pubbliche, e adottarono quella che potremmo definire una prospettiva «dall'alto» (*top-down*), ossia dal punto di vista del legislatore.

Questa versione della teoria recava in sé i principi della sua stessa trasformazione. Le ricerche sull'implementazione richiamarono l'attenzione sui diffusi insuccessi delle politiche, dimostrando come questi ultimi non fossero la mera conseguenza di errori cognitivi nella pianificazione o di inefficienze delle agenzie responsabili della messa in opera, ma anche della mancata considerazione dell'ostinata resistenza da parte dei destinatari stessi delle politiche, così come della loro capacità di ostacolare o di sovvertire il conseguimento degli obiettivi programmati. Tale riconoscimento condusse ad una prima importante estensione del paradigma iniziale. Fino ad allora esso si era concentrato sul «soggetto» della direzione politica, il governo, e sulla sua capacità o incapacità di guidare i processi socioeconomici; adesso includeva anche la struttura, gli atteggiamenti e i comportamenti dell'«oggetto» del controllo politico. In tedesco, questo passaggio si manifestò con uno spostamento dell'attenzione dalla *Steuerungsfähigkeit* [capacità di direzione] alla *Steuerbarkeit* [possibilità ad essere diretti], cioè alla governabilità. In un secondo momento si riconobbe che la governabilità varia considerevolmente tra aree o settori di *policy* diversi. Ad esempio, aree di intervento caratterizzate dalla presenza di una specifica categoria di individui (ad esempio i giovani) o di nuclei familiari (ad esempio famiglie monoparentali) richiedono un approccio in termini di politiche assai diverso rispetto ad aree dominate da poche grandi organizzazioni. In questo modo, la pro-

spettiva «dall'alto» del paradigma originario (formulazione e implementazione delle politiche) è stata estesa fino a ricomprendere quei processi che, «dal basso», mostravano una conformità parziale e selettiva dei destinatari agli obiettivi perseguiti, processi a loro volta condizionati dalla struttura di un dato settore di regolazione.

Tale estensione della prospettiva di indagine ha insegnato molto agli studiosi in merito alle condizioni per l'efficacia delle politiche pubbliche. La ricerca che ne seguì contribuì tuttavia a minare quelle che erano le basi stesse del modello della *governance* politica, l'assunto cioè che lo stato, anche qualora incontri resistenza da parte dei gruppi soggetti alle sue iniziative, costituisca il fulcro del controllo della società. La disillusione circa l'esistenza di un'efficace centro di controllo politico indusse a fermare l'attenzione su forme alternative di «governo della società» (*societal governance*). La ricerca si concentrò così lungo due nuove e distinte direttrici, in cui, rispettivamente, i principi del mercato e l'auto-organizzazione orizzontale vennero analizzati come alternative al controllo politico gerarchico. Tutto questo risultò in un'ulteriore estensione del paradigma (tab. 2).

Nei primi anni Ottanta, i principi di mercato vennero esaminati prevalentemente quale alternativa più efficace rispetto alla regolamentazione nelle politiche ambientali degli Stati Uniti. In quel periodo, tali principi divennero la colonna portante

TAB. 2. *Il paradigma della governance e le sue estensioni*

---

Paradigma fondamentale:	elaborazione delle politiche (da parte del governo) e loro implementazione (da parte di agenzie pubbliche)
1 <sup>a</sup> estensione:	inclusione della prospettiva «dal basso»: struttura settoriale e comportamento dei destinatari
2 <sup>a</sup> estensione:	inclusione della formulazione e implementazione di politiche all'interno di reti pubbliche/private e in sistemi di auto-regolazione
3 <sup>a</sup> estensione:	inclusione dell'effetto delle politiche europee sulle strutture settoriali interne e sul <i>policy-making</i> nazionale
4 <sup>a</sup> estensione:	inclusione del livello europeo di formazione delle politiche
5 <sup>a</sup> estensione:	inclusione dei processi politici di <i>input</i> sui livelli europeo e nazionale

---

dell'ideologia politica del neo-liberismo e del thatcherismo, promuovendo la deregolamentazione e la privatizzazione come mezzi per stimolare la crescita e per incrementare l'efficienza economica. Gli scienziati politici analizzarono l'affermazione e le conseguenze di *policy* di questo «neo-conservatorismo» utilizzando la cornice analitica propria degli studi sulle politiche pubbliche (Döhler 1990). Più di recente, la fine del socialismo di stato ha rafforzato la fiducia nel potere coordinativo del mercato. Nel frattempo, l'attenzione si era rivolta alle potenziali contraddizioni tra i principi di mercato (o il capitalismo) e la democrazia (tra gli altri: Dunn 1990; Katz 1997; Kitschelt 1985): un problema che finora non è stato affrontato dalla teoria della *governance*. Quest'ultima, anche nelle sue applicazioni specifiche all'organizzazione economica, si concentrò invece sulla seconda alternativa al controllo gerarchico, e cioè sulle forme cooperative e orizzontali di autoregolazione sociale e di produzione di politiche. In altre parole, l'attenzione venne indirizzata alla *governance* nel secondo dei tre significati individuati in precedenza.

Al centro di questa nuovo filone analitico si trovavano diversi tipi di sistemi negoziali. Forme tradizionali di autoregolazione sociale, quali l'autogoverno locale e il cosiddetto «terzo settore», godettero anch'esse di rinnovata attenzione, ma non rientrarono in ciò che comunemente si intende con *modern governance*. I due modelli principali di sistemi negoziali presi in considerazione furono invece gli accordi neocorporativi (o, più in generale, *policy networks* misti pubblici/privati) e i sistemi di autoregolazione sociale in cui lo stato non partecipa direttamente (quali il sistema istituzionalizzato di contrattazione salariale tra capitale e lavoro – *Tarifsystem* – o l'autogoverno del sistema sanitario pubblico tedesco, in cui le organizzazioni dei medici e degli ospedali pubblici contrattano gli onorari con i rappresentanti delle mutue). Un'altra forma di autoregolazione sociale erano i cosiddetti «governi degli interessi privati» (Streeck e Schmitter 1985), fattispecie nella quale gli interessi che si contrappongono non sono rappresentati da organizzazioni indipendenti, ma risultano integrati in un regime che vincola l'attività degli agenti privati tramite regole che essi stessi si sono date (l'Agenzia tedesca per la standardizzazione tecnica [Din] (Voelzkow 1996) ne è un tipico esempio).

Alla metà degli anni Ottanta, il dibattito teorico era dominato da parole come decentramento, cooperazione e *network*.

Nel complesso, ciò rifletteva lo spirito del tempo, schierato contro tutte le manifestazioni dell'autorità gerarchica, si trattasse di genitori, di insegnanti o dello stato. Si comprese tuttavia rapidamente che la capacità di risoluzione dei problemi espressa dalle reti pubbliche/private e dall'autoregolazione sociale poteva avere dei limiti. I *networks* si affermano in settori di *policy* in cui il potere è disperso tra svariati attori e la cooperazione risulta necessaria ai fini di una maggiore efficacia. Dal momento che i diversi agenti pubblici e/o privati all'interno di tali settori hanno tipicamente interessi diversi, si impone il problema di come trovare un accordo su una soluzione efficace senza scaricarne i costi su chi non ne è coinvolto (Scharpf 1993). Nell'ambito della teoria della *governance*, per come la teoria si era evoluta fino a quel momento, tale discussione ha costituito una rielaborazione piuttosto che un'ulteriore estensione del paradigma.

Una seconda importante linea di elaborazione ha tratto spunto dall'osservazione che, dal punto di vista dell'originaria concezione «dall'alto» della *governance*, il negoziato fra attori politici e sociali nelle reti di *policy* o in strutture neocorporative, così come la delega di funzioni regolative a istituzioni di autogoverno locale o settoriale, è indice di una perdita di capacità direttiva. Lo stato appariva debole, «semisovrano» (Katzenstein 1987) – una prospettiva in linea con la moderna teoria dei sistemi e con i concetti del post-modernismo, entrambi caratterizzati da una visione della società come priva di un centro di potere, o policentrica (Willke 1987). La ricerca empirica in scienza politica ha chiarito tuttavia che non si tratta tanto di una perdita di controllo statale, quanto piuttosto di un cambiamento della sua forma; l'autoregolazione sociale, dopo tutto, ha luogo entro un quadro istituzionale riconosciuto dallo stato. Non solo esso esercita una funzione di legittimazione, ma ha spesso sorretto l'emergere di varie forme di autogoverno. Laddove gli attori statali partecipano alle reti di *policy*, essi godono poi di uno status molto speciale e privilegiato, controllando strumenti cruciali d'intervento; e questo vale anche nelle situazioni in cui il potere decisionale è stato devoluto a istituzioni di autogoverno sociale. In particolare, lo stato mantiene il diritto di ratifica legale, il diritto di imporre decisioni autoritative qualora gli attori sociali non giungano autonomamente ad alcuna conclusione (ad es. nei negoziati sugli standard tecnici), e il diritto di intervenire con un'azione legale o esecutiva nel caso un sistema autonomo – come il sistema sanitario tedesco – non

soddisfi le aspettative di regolazione. Controllo gerarchico e autoregolazione sociale non sono dunque mutuamente esclusivi. Essi sono principi ordinativi differenti che risultano spesso amalgamati assieme, e la loro combinazione, autoregolazione «all'ombra della gerarchia» – può essere più proficua di qualsiasi forma «pura» di *governance* (Mayntz e Scharpf 1995).

### *Le sfide alla teoria: europeizzazione e globalizzazione*

A questo punto, lo schema fondamentale di una teoria della *governance* politica appare completo. Nel contempo sono emersi però nuovi problemi, fra cui la crisi dello stato sociale, connessa ai temi dell'integrazione europea e della globalizzazione economica. Alla luce di questi due processi, taluni elementi della teoria della *governance* all'apparenza poco problematici e dati per scontati si sono dimostrati d'un tratto insufficienti e lacunosi, al punto da sollecitare un ripensamento che potesse sfidare l'intera teoria ad estendere ulteriormente la propria cornice. Le carenze individuate riguardano: *a*) la focalizzazione sul singolo stato nazionale (anche laddove si effettuano comparazioni internazionali); *b*) l'interesse selettivo per la politica interna, aspetto strettamente collegato al precedente; *c*) l'attenzione esclusiva per il versante dell'*output* del *policy-making* e per il rendimento delle politiche, a discapito del lato dell'*input* e del legame fra le due fasi del processo.

La teoria della *political governance* si era occupata fin qui di sistemi politici che possiedono un'identità precisa, un confine chiaro e un'appartenenza definita fondata su specifici diritti e doveri. Questo tipo di approccio è però incapace di affrontare i problemi posti dall'integrazione europea, e specialmente dalla globalizzazione.

La formazione dell'Unione Europea ha creato una struttura di *governance* nuova, a carattere transnazionale. L'Unione Europea è sicuramente qualcosa di più di un regime, di una cornice contrattuale o di un'arena negoziale, ma, con altrettanta evidenza, non è uno stato federale. La si può descrivere al meglio come un sistema complesso, articolato su molteplici livelli, le cui dinamiche non rientrano quindi nel quadro concettuale messo a punto per l'analisi della *governance* negli stati nazionali. Quelli che abbiamo definito «governi degli interessi privati», ad esempio, si riscontrano tuttora soprattutto in ambito nazionale;

le configurazioni tripartite o triangolari che collegano a livello nazionale partiti politici, gruppi d'interesse e agenzie governative, oppure le soluzioni neocorporative che mettono in comunicazione stato, imprenditori e organizzazioni dei lavoratori, non presentano alcun corrispettivo strutturale a livello europeo. Non esistono veri e propri partiti politici europei, le organizzazioni dei lavoratori sono solo debolmente rappresentative, e quelle del mondo industriale sono addirittura più diversificate e complesse di quanto non avvenga a livello nazionale. Per l'analisi dei processi di formulazione e implementazione delle politiche europee occorrono quindi nuove categorie<sup>3</sup>.

Dal punto di vista della teoria della *governance* politica, l'integrazione europea induce due conseguenze principali: 1) solleva nuovi problemi di governo sul piano nazionale; 2) sollecita un'ulteriore estensione, questa volta ad una sfera sopranazionale, della teoria stessa.

Il trasferimento di poteri verso sedi comunitarie impone di studiare l'effetto delle direttive europee su vari settori dell'economia nazionale (agricoltura, prodotti alimentari, settore bancario e assicurativo, energia, ferrovie, trasporto stradale, e così via). Tale approfondimento è di fatto in corso (Schneider 1988; Lütz 1998). In questo modo il paradigma precedente viene ulteriormente ampliato, stavolta con l'aggiunta di un importante fattore *esterno* per l'elaborazione e la messa in pratica delle politiche. Le decisioni prese a livello europeo influenzano le condizioni per efficaci politiche interne, e allo stesso tempo restringono i margini di scelta per il *policy-making* nell'arena nazionale. Per i governi nazionali ne deriva una perdita – questa volta autentica – di capacità di controllo (Scharpf 1997). Tale perdita non dipende però soltanto dallo spostamento di competenze legislative e regolamentari dal livello nazionale a quello europeo; è connessa anche all'integrazione dei mercati europei, al graduale dissolvimento dei confini economici nazionali. Per le economie nazionali ne derivano una concorrenza più intensa e una maggiore e crescente mobilità del capitale produttivo e finanziario, e ciò crea nuovi problemi: per i regimi fiscali e per le politiche di tassazione nazionali, per le politiche economiche inter-

<sup>3</sup> Questo non significa che l'Unione Europea sia un caso *sui generis* che può essere analizzato soltanto in un quadro appositamente modellato; per una discussione su questo tema si veda Hix (1998).

ne e, non meno importante, per lo stato sociale, tematiche di fatto divenute centrali nella ricerca politologica<sup>4</sup>.

Quanto all'impulso dell'integrazione europea a un'ulteriore estensione della teoria della *governance*, si può già rilevare la crescita di un settore di ricerca specificatamente dedicato al *policy-making* europeo (Héritier, Knill e Mingers 1996; Richardson 1996). Non è ancora chiaro se si tratti di un filone di studi autonomo o di una vera e propria dilatazione dell'attuale teoria della *governance*. Quest'ultima possibilità richiede che tali studi non vengano intrapresi nell'esclusiva prospettiva di una comparazione fra settori di *policy*, ma si concentrino sull'interconnessione tra livelli differenti di formulazione delle politiche. In altri termini, l'oggetto di studio non dovrebbe essere ciò che succede a Bruxelles (o tra Bruxelles e Strasburgo), quanto la mutua interdipendenza tra processi politici nazionali ed europei in un sistema multi-livello.

Il *policy-making* europeo riporta inoltre l'attenzione sul terzo «punto oscuro» del paradigma della *governance* nazionale, ricordato in precedenza. È una peculiarità della formazione delle politiche a livello europeo il fatto che le componenti democratiche siano ampiamente assenti, o perlomeno debolmente sviluppate. Come mostra Fritz Scharpf (1999), ogniqualvolta l'intervento normativo della Commissione europea si spinge al di là della realizzazione dell'interesse comune di tutti gli stati membri esso si fonda sulla competenza tecnica. Allorché gli interessi nazionali divergono, il che si verifica di solito per le decisioni che abbiano conseguenze redistributive, la competenza tecnica da sola non può però legittimare gli interventi. Laddove le decisioni redistributive richiedano un accordo unanime, d'altra parte, il risultato sarà solamente lo stallo. Le decisioni con effetti redistributivi sono tollerate solo entro comunità stabili e solo se vengono raggiunte tramite procedure democratiche. L'Unione Europea non ottempera a nessuna di queste precondizioni: non è un sistema socialmente integrato, e difetta di un processo decisionale democratico su scala europea.

La discussione attorno al cosiddetto deficit democratico evidenzia come ciò che manca al *policy-making* europeo – e cioè modalità di *input* pienamente sviluppate attraverso processi de-

<sup>4</sup> L'attuale programma di ricerca del Max-Planck-Institut di Colonia è quasi interamente imperniato su questi problemi.

mocratici ben funzionanti – sia stato di fatto dato per scontato a livello dei singoli paesi, assunto questo che ha consentito di trascurare la fase di presentazione delle domande politiche anche nell’analisi dei processi nazionali di *policy-making*<sup>5</sup>. Col senno di poi, sorprende quanto a lungo la teoria della democrazia e la teoria della *governance* politica (nazionale) siano rimaste isolate l’una dall’altra. Allorché quest’ultima ha focalizzato la propria attenzione sulla cooperazione orizzontale e sui *policy networks*, si è riconosciuto come queste modalità di produzione di decisioni fossero problematiche sotto il profilo della responsabilità democratica. Gli attori privati all’interno delle reti di *policy* sono tipicamente privi di legittimazione democratica, e la cooperazione orizzontale e il negoziato che avviene nei *networks* non rappresentano certo un sostituto della democrazia, sebbene, considerando la difficoltà di rappresentare interessi molto specifici in un contesto elettorale, lo sviluppo di *policy networks* che includano rappresentanti di interessi socio-politici opposti viene talora ritenuto una forma moderna e più agevole di rappresentanza degli interessi. Helmut Voelzkow (1996) è un autore che ha esplicitamente trattato la tensione esistente tra queste due diverse forme di rappresentanza; disconoscendola si corre il rischio che una teoria della *governance* che enfatizzi la cooperazione orizzontale e l’autoregolazione sociale conduca inavvertitamente a una rivitalizzazione di vecchi modelli corporativi (Bowen 1971). Ammettere l’esistenza di un problema di responsabilità laddove la formazione delle politiche ha luogo entro reti pubbliche/private non equivale, d’altro canto, al tentativo di accogliere esplicitamente gli *input* democratici nel paradigma teorico della *governance*. Questa sfida non è stata finora raccolta, e ci si può chiedere se un’integrazione fra teoria della democrazia e teoria della *governance* non estenderebbe quest’ultima oltre i suoi confini. Ciò nonostante, proseguire almeno un po’ lungo questa linea teorica varrebbe davvero la pena.

Mentre la scienza politica ha risposto, almeno parzialmente, alle sfide lanciate dall’europeizzazione alla teoria della *governance*, ciò non vale nella stessa misura per quelle connesse alla globalizzazione. Quest’ultima rappresenta di fatto una sfida molto più seria per qualunque teoria della *governance* politica. A level-

<sup>5</sup> Un’eccezione in tal senso è costituita da Scharpf (1974).

lo europeo è ancora possibile, in linea di principio, parlare di un processo di *policy* con le sue componenti di *input* e di *output*. Questo non è più possibile a livello globale, dove non è identificabile alcun soggetto dotato di potestà direttiva e dove manca qualsiasi cornice istituzionalizzata per l'oggetto stesso di tale sforzo di guida politica. Ciò che si indica, piuttosto vagamente, con il termine di «globalizzazione» non ha dato luogo alla formazione di un nuovo sistema di ordine superiore, un sistema autenticamente transnazionale con una propria identità, un proprio confine e propri criteri di appartenenza. Naturalmente, sorge la domanda se le strutture e i processi generati dalla globalizzazione possano costituire comunque un oggetto per la teoria della *governance*. A questo quesito si può rispondere affermativamente se, e solo se, si intende la *governance* nella sua accezione più ampia, come modalità di coordinamento, perché solo in questo caso il concetto è slegato dall'esistenza di un qualche tipo di struttura politica di controllo.

Solitamente si parla di globalizzazione in riferimento a due processi strettamente connessi (Stykwow e Wiesenthal 1996): *a*) l'espansione della *comunicazione*, fenomeno che riguarda sia i trasporti che lo scambio di informazioni e la crescente mobilità personale (si pensi ai fenomeni migratori), ad indicare che la formazione di gruppi sociali diventa sempre più indipendente dalla collocazione geografica; *b*) l'affermazione di *mercati globali* per il capitale, i beni e i servizi, in conseguenza della liberalizzazione, della deregolamentazione e della crescente facilità di comunicazione.

Come per il caso dell'integrazione europea, questi processi comportano: *a*) nuovi problemi per una teoria della *governance* politica nazionale; *b*) questioni di *governance* transnazionale, differenti però rispetto a quelle dovute all'integrazione europea.

Rispetto al punto *a*), si può osservare che i governi nazionali, pur avendo essi stessi incoraggiato il processo di globalizzazione attraverso politiche di liberalizzazione e deregolamentazione, si trovano impegnati a far fronte alle sfide che esso contempla. Sono emerse tre principali strategie. La prima strategia è l'adattamento unilaterale: i provvedimenti possibili sono analoghi a quelli in discussione a proposito del mercato comune europeo, il che significa che questo argomento viene già affrontato dalla ricerca attuale. La seconda è il protezionismo e l'isolazionismo: al massimo, essa aggiunge un nuovo problema di *policy* al catalogo delle politiche nazionali già indagate. La

terza consiste negli sforzi compiuti per arginare impatti specifici (ad esempio l'immigrazione illegale) grazie al coordinamento internazionale: a questo punto si abbandona però il livello nazionale di analisi e ci si sposta sul piano della *governance* transnazionale.

Rispetto al punto *b*), si può osservare che taluni problemi di coordinamento internazionale, al di là del contesto europeo, sono studiati già da qualche tempo dagli studiosi di relazioni internazionali (Krasner 1983). Questa sotto-disciplina della scienza politica si è evoluta in modo abbastanza distinto dalla teoria della *governance* (nazionale). Nelle relazioni internazionali, gli attori e i partner del negoziato sono stati che si pongono in un rapporto di interdipendenza strategica. Questa è la ragione per la quale esiste un'ovvia affinità tra le relazioni internazionali e la teoria dei giochi. L'approccio delle relazioni internazionali assume che gli stati nazionali siano gli attori più importanti sulla scena globale. Questa prospettiva è fuorviante se si osservano con maggiore attenzione le questioni di *governance* che si presentano a livello globale.

Globalizzazione non significa solamente che i rapporti economici e non-economici diventano in misura crescente transnazionali. Si registra un'intensificazione del *movimento* attraverso i confini nazionali – movimento di beni, servizi, capitale, informazioni, conoscenza scientifica e, non ultimo, di persone. Ciò dà luogo a nuove dipendenze, spesso unilaterali, ma solo in parte a nuovi *rapporti* transnazionali. Ad esempio, la competizione sfrenata sta certo aumentando, sebbene non interessi tutti i settori delle economie nazionali nella stessa misura. I nuovi mercati transnazionali sono regolati meno dettagliatamente e quindi propendono maggiormente verso l'atomizzazione e l'anarchia rispetto a quanto si è verificato per i rapporti di mercato all'interno degli stati nazionali. Ciò comporta anche un incremento delle esternalità negative incontrollate, ecologiche, sociali ed economiche. Esiste uno scarto sempre maggiore tra i *networks* economici e di comunicazione (sempre più liberi e cosmopoliti), da un lato, e i sistemi politici sottoposti a vincoli, dall'altro; un divario tra i problemi e le istituzioni regolative che ad essi dovrebbero fare fronte. Per reagire a questa situazione sono stati compiuti, e continuano a compiersi, sforzi consapevoli per costruire strutture di regolazione transnazionale. Le Nazioni Unite sono naturalmente la più inclusiva di esse, con un conglomerato di organizzazioni minori e di organismi

speciali, dal semplice forum come la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo sostenibile (Unced), ad attori dotati di un'organizzazione di tipo aziendale come la Banca Mondiale, mentre l'Unesco, l'Organizzazione internazionale per il lavoro, l'Organizzazione mondiale della sanità e l'Organizzazione del commercio internazionale si collocano variamente in una posizione intermedia fra i due estremi (Rittberger *et al.* 1997).

La ricerca sull'affermazione e il funzionamento di strutture regolative transnazionali (diverse dall'Unione Europea) rappresenta sicuramente un progetto affascinante per una teoria della *governance*. Ma la sfida non finisce qui. La globalizzazione pone un ulteriore problema teorico: la coesistenza di molti differenti tipi di strutture e di processi, cioè di differenti modi di *governance*. I modelli di mercato e le dinamiche non lineari dei sistemi ecologici sembrano i più adeguati a trattare gli esiti aggregati di un'economia globale, frammentata ma interdipendente. Nel contesto strutturalmente diffuso creato dalla globalizzazione, l'origine di specifici avvenimenti o di mutamenti particolari non può essere attribuita al comportamento di attori chiaramente identificabili. Situazioni di palese interdipendenza strategica, tali da agevolare la scelta tra le alternative esistenti, sono assai rare. Sul mercato globale la maggior parte dei protagonisti agisce prevalentemente, per così dire, «contro la natura». Allo stesso tempo, tuttavia, la scena transnazionale non è priva di strutture. Le nuove istituzioni regolative sono già state menzionate. Esistono, inoltre, molti tipi di organizzazioni internazionali e transnazionali, quali le grandi imprese multinazionali, le associazioni professionali transnazionali, le organizzazioni degli interessi e le organizzazioni scientifiche. Esistono, infine, comunità epistemiche e movimenti sociali transnazionali, nonché raggruppamenti sociali embrionali privi di un riferimento geografico preciso. Queste eterogenee aggregazioni, regimi e organizzazioni transnazionali, con i loro confini spesso indefiniti e gli ambiti di pertinenza trasversali, le loro mutue dipendenze e i loro legami unilaterali, formano, nel loro insieme, una struttura di una complessità tale da sfidare tutti i nostri sforzi analitici: quanto ci fronteggia è veramente la «nuova imperscrutabilità» (*neue Unübersichtlichkeit*) di Habermas (1985). Solo ampliando la prospettiva della *governance* per includere tutti i differenti modi di costruzione dell'ordine sociale, tutti i differenti tipi di configurazione degli attori oltre alle gerarchie e ai *networks*,

nonché le loro combinazioni e, specialmente, le loro interazioni, potremmo essere in grado di affrontare i problemi analitici generati dalla transnazionalizzazione e dalla globalizzazione. Qualora una teoria del genere dovesse affermarsi, sarebbe una teoria della *governance* di un carattere molto diverso rispetto a quella da cui questo saggio ha preso le mosse.

Ciò che si presenta come un ovvio problema teorico a livello globale non è detto riveli una dimensione analitica applicabile anche al piano nazionale. Gli studi sulla *governance* a questo livello si sono tipicamente avvalsi di un approccio che è stato definito «istituzionalismo incentrato sugli attori» (Mayntz e Scharpf 1995; Scharpf 1997), attori agenti, e interagenti, entro cornici istituzionali. Gli attori le cui decisioni (e non-decisioni) sono studiate per spiegare gli esiti delle politiche sono di solito attori organizzati: enti, organizzazioni, associazioni (rappresentate, naturalmente, da soggetti individuali). Di norma, le «popolazioni», intese come insiemi di numerosi individui singoli che reagiscono nello stesso modo a dati stimoli, rivestono solamente il ruolo di gruppi destinatari di una qualche politica pubblica. Gli effetti aggregati derivanti dalle azioni scoordinate di tali individui appaiono solo come parametri nelle analisi di *policy*, non come un processo da spiegare entro il quadro teorico della *governance*. Solo in casi eccezionali si riscontra un'analisi del nesso esistente tra tentativi di direzione da parte degli attori organizzati e comportamenti collettivi che, originatisi per cause proprie, possono talvolta finire per motivare determinati interventi e forse anche opporsi ad essi. In alcuni studi di settore dei processi di trasformazione avvenuti nella Germania orientale si trovano esempi di analisi di questo genere (Wasem 1997). Tuttavia, in linea di massima, il fatto che processi rispondenti a logiche diverse – comportamento collettivo, scambio sul mercato, contrattazione, negoziato e intervento autoritativo – coesistano e siano in rapporto causale tra loro, non ha costituito oggetto di studio per la teoria della *governance* (nazionale).

Non è chiaro se ciò definisca una specifica carenza della teoria della *governance* nazionale. Come è stato sostenuto a proposito di una teoria globale della *governance*, può darsi che estendere il paradigma originario allo scopo di assorbire sullo stesso piano tutte le forme individuabili di coordinamento, o di ordinamento sociale, si tradurrebbe in un'eccessiva estensione del paradigma stesso, che finirebbe così per allentare quell'indispensabile attenzione selettiva che – almeno per la mente uma-

na – è un prerequisito della costruzione teorica. In ogni caso, non si tratterebbe più di una teoria della *governance* politica, ma di una teoria molto più generale delle dinamiche sociali, divenendo cioè non una semplice estensione della prima, bensì un paradigma completamente nuovo.

### *Conclusione*

In questo contributo, ho ricostruito le diverse fasi dello sviluppo di un patrimonio teorico orientato allo studio delle forme e dei problemi della conduzione sociale e politica. Retrospectivamente, tale sviluppo assomiglia al progressivo dischiudersi di un'agenda cognitiva, guidato passo passo dalla consapevolezza dell'esistenza di zone d'ombra e di insufficienze esplicative a fronte della realtà osservabile. Nel corso di tale percorso, si sono verificate alcune interessanti biforcazioni – ad esempio, allorché la teoria della *governance* si è concentrata sulla cooperazione orizzontale piuttosto che sul mercato quale alternativa all'autorità gerarchica – e sono emersi dei punti oscuri ai quali la teoria non ha ancora saputo dare risposta. Finora, si è però trattato di un processo cognitivo cumulativo. Esso non ha seguito cioè la logica di sviluppo della scienza politica descritta da Dryzek e Leonard (1988), secondo la quale gli oggetti di studio di tale disciplina sarebbero storicamente contingenti per cui gli studiosi sviluppano di continuo nuove, successive cornici analitiche e teorie sostantive che non possono trovare il proprio fondamento negli sforzi conoscitivi antecedenti. Almeno nel caso della teoria della *governance* (in cui non si esaurisce, naturalmente, tutta la scienza politica), si riscontra invece una progressiva estensione della cornice iniziale, anziché la sua soppressione e sostituzione con una nuova, cioè qualcosa di diverso da uno spostamento paradigmatico nel senso radicale indicato da Kuhn (1962). Nel corso di questo sviluppo, i cambiamenti della realtà politica hanno rivestito un ruolo importante, influenzando la direzione in cui il paradigma veniva ampliato. Lo stato moderno è diventato in effetti più «cooperativo», le reti sono proliferate e l'integrazione europea è un fenomeno nuovo. Tali cambiamenti reali hanno costituito delle sfide per la teoria, l'adattamento alle quali è passato attraverso l'estensione del paradigma originario. Con la globalizzazione, tuttavia, può essere arrivato il momento in cui un'ulteriore estensione del paradig-

ma risulterebbe disfunzionale, e potremmo quindi essere alla vigilia dell'avvento di un campo di studi totalmente nuovo.

[Traduzione di Alessia Vatta]

### *Riferimenti bibliografici*

- Bowen, R. (1971), *German Theories of the Corporative State*, New York, Russell & Russell [I ed. 1947].
- Bulmer, S. (1994), *The Governance of the European Union: a New Institutional Approach*, in «Journal of Public Policy», n. 4, pp. 351-380.
- Döhler, M. (1990), *Gesundheitspolitik nach der «Wende». Policy-Netzwerke und ordnungspolitischer Strategiewechsel in Grossbritannien, den USA und der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Sigma.
- Dryzek, J. e S.T. Leonard (1988), *History and Discipline in Political Science*, in «American Political Science Review», n. 4.
- Dunn, J. (1990), *Capitalism, Socialism and Democracy: Compatibilities and Contradictions* in J. Dunn (a cura di), *The Economic Limits to Modern Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 5-220.
- Habermas, J. (1985), *Die neue Unübersichtlichkeit. Kleine Politische Schriften V. Neue Folge Band 321*, Frankfurt a.M., Suhrkamp.
- Héritier, A., C. Knill e S. Mingers (1996), *Ringing the Changes in Europe. Regulatory Competition and Redefinition of the State. Britain, France, Germany*, Berlin-New York, de Gruyter.
- Hix, S. (1998), *The Study of the European Union II: The «New Governance» Agenda and its Rival*, in «Journal of European Public Policy», n. 1, pp. 38-65.
- Hollingsworth, J.R. e L.N. Lindberg (1985), *The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies and Associate Behavior*, in W. Streeck e P. Schmitter (a cura di), *Private Interest Government. Beyond Market and State*, London, Sage, pp. 221-254.
- Katz, C. (1997), *Private Property versus Markets: Democratic and Communitarian Critiques of Capitalism*, in «American Political Science Review», n. 2, pp. 277-289.
- Katzenstein, P.J. (1987), *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*, Philadelphia, Temple University Press.
- Kitschelt, H. (1985), *Materiale Politisierung der Produktion. Gesellschaftliche Herausforderung und Institutionelle Innovationen in fortgeschrittenen kapitalistischen Demokratien*, in «Zeitschrift für Soziologie», n. 3, pp. 188-208.

- Kooiman, J. (a cura di) (1993), *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, London, Sage.
- Krasner, S.D. (a cura di) (1983), *International Regimes*, Cornell, Cornell University Press.
- Kuhn, T.S. (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press, trad. it. *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, Einaudi, 1978.
- Lütz, S. (1998), *The Revival of the Nation-State? Stock Exchange Regulation in an Era of Globalized Financial Markets*, in «Journal of European Public Policy», n. 1, pp. 153-168.
- Mayntz, R. (1987), *Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma*, in «Jahrbuch für Staats- und Verwaltungswissenschaft», 1, pp. 89-110.
- (1996), *Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie*, in K. v. Beyme e C. Offe (a cura di), *Politische Theorien in der Ära der Transformation*, Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 148-168.
- Mayntz, R. e F.W. Scharpf (a cura di) (1995), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M., Campus.
- Powell, W.W. (1990), *Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization*, in «Research in Organizational Behavior», vol. 12, pp. 295-336.
- Rhodes, R.W.A. (1997), *Understanding Governance. Policy Networks, Reflexivity and Accountability*, Buckingham-Philadelphia, Open University Press.
- Richardson, J. (a cura di) (1996), *European Union: Power and Policy-Making*, London, Routledge.
- Rittberger, V., M. Mogler e B. Zangl (1997), *Vereinte Nationen und Weltordnung. Zivilisierung der internationalen Politik?*, Opladen, Leske & Budrich.
- Rosenau, J.N. e E.O. Czempiel (a cura di) (1992), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Scharpf, F.W. (1974), *Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen*, Göttingen, Otto Schwarz & Co.
- (1993), *Coordination in Hierarchies and Networks*, in F.W. Scharpf (a cura di), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Frankfurt a.M., Campus, pp. 125-165.
- (1997), *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Col., Westview Press.
- (1997), *Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik*, MPIfG Discussion Paper 97/1.
- (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic*, Oxford, Oxford University Press.

- Schneider, V. (1988), *Politiknetzwerke der Chemikalienkontrolle. Eine Analyse einer transnationalen Politikentwicklung*, Berlin-New York, de Gruyter.
- Streeck, W. e Ph. Schmitter (a cura di) (1985), *Private Interest Government. Beyond Market and State*, London, Sage.
- Stykov, P. e H. Wiesenthal (a cura di) (1996), *Globalisierung ökonomischen Handelns und ihre Folgen für politische Steuerung. Forschungsberichte der AG Transformationsprozesse in den neuen Bundesländern*, Berlin, Humboldt Universität.
- Unesco (1998), *Governance*, in «International Social Science Journal», marzo 1998.
- Voelzkow, H. (1996), *Private Regierungen in der Techniksteuerung. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung*, Frankfurt a.M., Campus.
- Wasem, J. (1997), *Vom staatlichen zum kassenärztlichen System. Eine Untersuchung des Transformationsprozesses der ambulanten ärztlichen Versorgung in Ostdeutschland*, Frankfurt a.M., Campus.
- Williamson, O.E. (1979), *Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*, in «Journal of Law and Economics», n. 2, pp. 233-261.
- Willke, H. (1987), *Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation*, in «Jahrbuch für Staats- und Verwaltungswissenschaft», n. 1, pp. 285-308.