

Governance e governance urbana: analisi e definizione del concetto.

Barbara Borlini

Dottoranda URBEUR (Studi Europei per il Territorio) - Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale - Università di Milano Bicocca

barbara.borlini@unimib.it

1. Introduzione

Il termine *governance* è ormai entrato nel vocabolario corrente delle scienze sociali ed è diventato una parola *passé-partout* in voga in diversi ambiti: la politica, l'economia, le relazioni internazionali e così via; a seconda di chi è l'interlocutore, di qual è il suo ambito di attività o ricerca, o semplicemente in relazione alla sua sensibilità, egli penserà ad una, o più, di queste possibili accezioni.

Dalla metà degli anni '90 in poi, proprio a causa della sempre maggior diffusione del termine, nonché della confusione che vi regnava intorno, molti studiosi si sono dedicati ad un'opera di definizione teorica. Contemporaneamente, varie ricerche empiriche hanno contribuito a individuare possibili ambiti di utilizzo e a far emergere possibili aspetti problematici. Tuttavia, e contrariamente a quanto si potrebbe forse pensare, quello di *governance* rimane un concetto ambiguo, dalla natura e dai confini sfumati. Se gli studiosi che più vi si sono dedicati sono giunti ormai ad una certa convergenza sulla definizione e i campi di applicazione, lo stesso non è per tutti coloro che utilizzano la *governance* come "attrezzo" di ricerca, in lavori che riguardano però altri campi.

Dunque che cos'è la *governance*? Cosa ha fatto sì che questo concetto, fino a non molti anni fa praticamente inutilizzato, conoscesse un così largo e rapido sviluppo? Obiettivo di questo lavoro è per l'appunto tentare di "chiarirsi le idee", in particolar modo rispetto ad un particolare campo di applicazione: quello della *governance* urbana. La prima parte è dedicata alla definizione del concetto di *governance*, del quale viene chiarita la natura pre-teorica. Nella seconda parte viene sviluppata l'analisi della prospettiva della *governance* urbana. Infine, nell'ultima parte del *paper*, vengono messi in luce i principali apporti teorici, ma anche i rischi, connessi all'utilizzo del paradigma della *governance* urbana

2. Sviluppo e definizione del concetto di *governance*

La nozione di *governance* nasce strettamente legata a quella di *government*. Dal punto di vista lessicale, la parola *governance* è sempre esistita in inglese e francese con riferimento all'idea del governo in quanto attività, a fronte proprio del termine *government* riguardante invece l'istituzione che esercita il governo (Bobbio, 2002). Con questa accezione ristretta, il termine è per lungo tempo rimasto circoscritto all'ambito costituzionale e giuridico, concernente la conduzione degli affari di stato oppure la direzione di istituzioni caratterizzate dalla molteplicità degli attori, per le quali l'uso di *government* risultava restrittivo. Da una quindicina d'anni, tuttavia, esso ha superato questi confini ristretti per assumere un significato e un campo di applicazione decisamente più estesi (Borrelli, 2004). Recentemente, Kooiman (2003) è arrivato a identificare ben dodici differenti accezioni (corrispondenti ad altrettanti campi di utilizzo)¹, fra le quali è rintracciabile non molto più di un qualche comune denominatore – il considerare le principali sfere istituzionali (stato, mercato e comunità) come ambiti non inequivocabilmente distinti; l'idea di una qualche forma di cooperazione come meccanismo di legittimazione e di garanzia di efficacia; l'attenzione per i sistemi concreti di azione e decisione – mentre rimangono grandi differenze dal punto di vista sostantivo. Ad esempio, *governance* è in taluni casi un concetto analitico, in altri normativo, o, ancora, rappresenta una politica.

¹ *Governance* come *minimal state*, in cui la *governance* diventa un termine per ridefinire l'estensione e le forme dell'intervento pubblico; *corporate governance*, con riferimento alle modalità di organizzazione e direzione dei soggetti economici; nel *New Public Management* con riferimento alla distinzione tra *government* e *governance*, e all'assunzione di metodi di lavoro privatistici nel settore pubblico, in particolar modo rispetto ai metodi valutativi e di incentivo differenziato a seconda dei risultati; "*good governance*", secondo la definizione operata dalla Banca Mondiale come termine di confronto per valutare gli investimenti nei paesi terzi secondo modalità trasparenti, efficienti e democratiche; *governance socio-cibernetica*, in relazione allo studio di sistemi di governo non centralizzati e caratterizzati da una pluralità di attori e da una molteplicità di forme di azione; *governance* nell'ambito delle relazioni tra *network auto-organizzati* e nel complesso delle relazioni interorganizzative; *governance come steering resource*, con riferimento alla discussione in ambito tedesco e olandese intorno alle potenzialità di autoregolazione della società; *global governance* nell'ambito dello studio delle relazioni internazionali; *governance* nel senso di *governo dell'economia* e dei settori economici; la scuola di pensiero che lavora intorno alla coppia di parole *governance e governability*; *governance europea*, in cui si presta particolare attenzione al concorso nelle politiche europee di molteplici livelli di governo (si veda anche *multilevel governance*); *governance partecipativa*, che riguarda in particolare la prospettiva kooimaniiana.

Intorno a tale successo possono essere formulate due principali ipotesi: a) gli studi sulla *governance* si risolverebbero in buona misura nel rivestire di nuove idee vecchie; b) ci sarebbe un legame stretto tra la nascita e lo sviluppo del concetto e i cambiamenti sociali occorsi nell'ultimo ventennio. Va notato che queste domande attengono questione del rapporto tra il concetto di *governance* e l'insieme dei fenomeni che esso indica: la mancanza di una parola in italiano (e l'uso residuale in inglese e francese) può essere letta come indicatore di una mancanza di attenzione da parte degli studiosi per i fenomeni ora assunti sotto la dizione *governance*? Questi fenomeni, già esistenti, sarebbero dunque stati ora semplicemente "chiamati" – nel senso di nominati – in un modo specifico? Oppure, il crescente interesse per la *governance* ha a che fare con il cambiamento sociale?

Probabilmente tutte e due le ipotesi presentano elementi di verità. Rispetto alla prima – l'idea che *governance* sia essenzialmente un fenomeno di *maquillage*, attraverso il quale vecchie questioni vengono rivestite in modo accattivante o "di moda" – va rilevato che, effettivamente, molte pratiche attualmente sussunte sotto il termine *governance* sono state precedentemente esaminate sotto altra rubrica: le teorie della regolazione; il *partnenariato* pubblico-privato; i distretti industriali; lo studio delle reti; gli studi di management e organizzazione; il *new public management*; i regimi internazionali (Jessop, 1998; Le Galès, 1998). D'altro canto, occorre riconoscere che la nozione di *governance* si presenta come un utile e affascinante strumento per cogliere, nominare, identificare, e quindi studiare, una nuova situazione, caratterizzata dalla molteplicità di forme di regolazione e dalla frammentazione del potere tra i vari livelli che compongono gli attuali sistemi politico-amministrativi, economici e sociali. Il punto di partenza sono le profonde trasformazioni che hanno investito le società occidentali negli ultimi venti anni. I processi di globalizzazione dell'economia; l'unificazione europea; il passaggio a rapporti economico-sociali post-fordisti e le trasformazioni demografiche, che hanno minato la tenuta – in termini di sostenibilità finanziaria e legittimità – dell'assetto di *welfare capitalism* (Mingione, 2001 2002 e 2003); tutti questi elementi hanno imposto allo stato nazionale crescenti difficoltà nell'esercizio del ruolo di unico soggetto regolatore dell'economia e delle prestazioni sociali, nonché la crescente necessità di forme di coordinamento tra istituzioni, livelli territoriali e soggetti diversi (Le Galès, 2003).

In realtà, il punto centrale da focalizzare allorché si ragiona intorno alla nozione di *governance* riguarda la natura pre-teorica di tale prospettiva. Quella della *governance* si configura infatti non tanto come una teoria, quanto come una sorta di paradigma: un quadro concettuale che aiuta a porsi un certo numero di domande importanti sulla società, ma che, proprio in quanto situato a livello pre-teorico, risulta sfuggente e difficilmente circoscrivibile (Le Galès, 2003; Stoker, 1998-b). Proprio questa natura paradigmatica ne rende possibile il posizionamento su piani anche molto diversi, come mostra la tipologia di Kooiman. In questo quadro, il problema non è tanto chiedersi se e quanto i fenomeni che vengono studiati in chiave di *governance* siano nuovi; bensì (e ciò spiega in parte il successo della *governance*) riconoscere il fatto che le recenti trasformazioni hanno reso questi ultimi macroscopici e più rilevati, dal punto di vista scientifico, che in passato. Proprio nel *mix* tra risultati emersi da diversi filoni di ricerca, trasformazioni sociali significative e bisogno di nuovi concetti teorici per interpretarle, sembra dunque possibile individuare la chiave del successo, ma anche dell'ambiguità, del paradigma della *governance*.

Alla luce di quanto detto finora, tentare una definizione sufficientemente vasta da sussumere tutte le molteplici accezioni, approcci e ambiti di applicazione appare impresa quanto mai ardua. Restringendo il campo ad una prospettiva socio-politica, possiamo però definire il concetto in modo sufficientemente chiaro e, soprattutto, rispondente al nostro obiettivo, che è quello di concentrarsi in particolare sulla prospettiva della *governance* urbana.

Ebbene, riprendendo la fondamentale distinzione *government/governance*, il *government* è concettualizzabile in quattro dimensioni: 1) i principi generali di organizzazione di un regime politico rappresentativo; 2) l'organizzazione implicata nell'allocazione, decisione, limitazione, amministrazione (dunque i politici eletti e l'insieme delle agenzie che formano il corpo dell'amministrazione); 3) il processo di governo cioè il processo decisionale, gestionale, e gli obiettivi raggiunti; 4) i risultati e l'efficacia di programmi, politiche, norme (Le Galès, 2001). La maggior parte degli autori (Bagnasco-Le Galès, 2001; Haley, 2002; Jessop, 1998; Kooiman, 2003; Le Galès, 2002 e 2003; Stoker, 1998-b) concorda nel ritenere che il passaggio ad una prospettiva di *governance* implichi trasformazioni e aggiustamenti lungo tutti questi quattro aspetti. La maggior parte degli studi sulla *governance*, tuttavia, riguarda soprattutto il livello dei processi e dei risultati.

Una delle prime definizioni, ripresa in numerosi lavori successivi e ancora utilizzata, è quella di Jessop del 1995: «l'ambito generale degli studi di *governance* si può definire come quello riguardante la soluzione di problemi (para)politici (nel senso di problemi relativi al raggiungimento di fini collettivi o alla realizzazione di propositi collettivi) all'interno e attraverso specifiche configurazioni di istituzioni, organizzazioni e pratiche di governo (gerarchiche) o extra-governative (non gerarchiche)» (cit. in Bolocan Goldstein, 2000:124). E' evidente come l'accento sia posto soprattutto sull'analisi della fase di *decision-making* e *problem solving*, grosso modo a cavallo dei punti (3) e (4). Lo sforzo di Kooiman, da questo punto di vista, è piuttosto interessante: quest'ultimo definisce la *governance* come «*all those interactive arrangements in which public as well as private actors participate aimed at solving societal problems, or creating societal opportunities, attending to the institutions within which these governance activities take place, and the stimulation of normative debates on the principles underlying all governance activities*» (Kooiman, 2003: 5). Accanto alla tradizionale attenzione per i processi decisionali, si intravede il tentativo di apertura allo studio delle trasformazioni sul piano dei principi organizzativi e normativi. Nel prosieguo dell'articolo, individuati tre ordini di attività – il *problem solving*, corrispondente all'attività quotidiana di governo; l'assetto istituzionale; infine, la creazione di principi normativi – in cui si esprimono il *government* e la *governance*, Kooiman individua alcuni “meta-principi”, applicabili ad un «ordine di *governance*» e utilizzabili nello studio delle concrete modalità di *governance*: la responsabilità e l'efficacia, con riferimento all'attività quotidiana di governo; la legittimità, con riferimento all'assetto istituzionale.

3. *Governance* urbana e trasformazioni del ruolo delle città e dei governi locali europei.

Come è noto, la storia dei paesi europei è strettamente connessa al processo di costruzione dello stato nazionale. In questa prospettiva, specialmente dal dopoguerra in poi, in connessione allo sviluppo in Europa dell'economia industriale fordista e dello stato sociale keynesiano, le città e i governi locali non avevano un grande ruolo. In una situazione dominata dalla grande industria, e percorsa dal conflitto di classe fra due blocchi sociali definiti e organizzati, le scelte macro-economiche e fiscali di fondo erano rimesse ad un confronto triangolare centralizzato tra governo nazionale, sindacati e associazioni imprenditoriali. Anche per quanto riguarda le politiche sociali, i governi

locali erano poco più che “agenti” dello stato nazionale, attivi principalmente sul versante della fornitura dei servizi (Le Galès, 2003; Saunders, 1989).

A partire dalla metà degli anni '70, tuttavia, tale assetto è andato progressivamente modificandosi. In estrema sintesi, possiamo individuare tre principali fattori di mutamento: a) i processi di globalizzazione; b) l'unificazione europea; c) le trasformazioni dell'assetto di *welfare capitalism* (Mingione, 2002 e 2003). L'incrociarsi di questi processi ha dato origine a profonde trasformazioni inerenti la posizione delle città in Europa, le modalità di azione dei governi locali, il ruolo dei vari attori sociali all'interno di esse. Il concetto di *governance urbana* si presenta per l'appunto come una sorta di sintesi di queste trasformazioni. Quest'ultima si configura in effetti come il tentativo di agganciare il paradigma della *governance* ad un preciso ambito territoriale, integrando in un'unica griglia interpretativa i cambiamenti economici, politici e sociali occorsi alle città europee nell'ultimo ventennio.

Le Galès (1998:79) definisce la *governance urbana* come «capacità di integrare e di dare forma agli interessi locali, alle organizzazioni, ai gruppi sociali e, d'altra parte, in termini di capacità di rappresentarli all'esterno, di sviluppare strategie più o meno unificate di relazione al mercato, allo stato, alle altre città e agli altri livelli di *government*». La de-costruzione di questa definizione porta precisamente alla messa a fuoco di alcune questioni importanti sulla situazione attuale delle città europee.

Partendo dall'ultima parte della definizione di Le Galès, le «strategie di relazione agli altri livelli di *government*» ci portano a riflettere intorno all'*allargamento della sfera d'azione dei governi locali nello spazio europeo* (Bobbio, 2002). Nello spazio europeo, la sfera di azione dei governi sub-nazionali si è notevolmente allargata in due direzioni: in orizzontale, attraverso l'interazione con governi regionali o locali di altri stati membri; in verticale, con riferimento all'apertura di canali diretti verso Bruxelles.

In questo quadro, va sottolineata l'importanza dell'Unione Europea come fattore sia di cambiamento sia di stabilizzazione delle relazioni fra stati nazionali e governi locali. Come nota lo stesso Le Galès (2003), l'Unione Europea – per esempio attraverso le politiche redistributive – costituisce una sorta di “ombrello protettivo”, che contribuisce a evitare una deriva conflittuale dei processi di concorrenza fra le varie regioni d'Europa. Nel contempo, pur avendo concorso in modo forte alla crescita di

autonomia delle città, l'UE resta un'istituzione sotto controllo degli stati nazionali, e svolge quindi un ruolo di rafforzamento anche per questi ultimi. Ancora, va rilevato il nuovo ruolo che i governi sub-nazionali esercitano. I governi locali hanno intrapreso un'intensa attività paradiplomática e in Europa esistono ormai numerose entità associative che coinvolgono governi regionali o locali di paesi diversi². Secondo Bobbio (2002), questi attori sub-nazionali costituirebbero ormai **“un terzo livello di governo”, che ha trovato riconoscimento nel Trattato di Maastricht, attraverso l'istituzione del Comitato delle Regioni (che ha per ora funzioni solo consultive)**³.

Proseguendo nella de-costruzione della definizione di Le Galès, la «capacità di rappresentare gli interessi locali all'esterno, sviluppando strategie più o meno unificate di relazione al mercato» riguarda la *mobilizzazione dei diversi attori locali in una prospettiva di marketing urbano e territoriale*.

A seguito dei processi di globalizzazione (non solo dell'economia; si pensi ad esempio al ruolo del turismo nello sviluppo locale) e della crescente competizione fra territori, le **città vengono sempre più viste come attori competitivi nell'economia globalizzata**. Il territorio locale diverrebbe, in altre parole, una sorta di “prodotto” da commercializzare (Veltz, 2001). Centrali divengono allora le politiche di *marketing urbano e territoriale*, ossia di messa in atto di azioni volte ad individuare l'immagine più efficace e seducente da associare ad un territorio, con l'obiettivo di attrarre varie risorse di vario tipo, che permettano di competere con gli altri prodotti-territorio (Brosio, 1999). Ancora, si osserva come le politiche locali, prima orientate principalmente all'interesse dei residenti, tendano a tener progressivamente in conto le esigenze della popolazione dei *city users*, turisti, uomini d'affari, che concorrono allo sviluppo economico della città (Martinotti, 1999). Infine, si rileva come la strategia di adattamento messa in atto dai governi locali consista sempre più nella promozione di una qualche forma di *governance*, nel senso di coinvolgimento e mobilitazione – in fase di *decision making* – di molteplici

² Ad esempio: l'assemblea delle regioni (AER); 'Eurocities', che organizza le maggiori città europee; le forme di cooperazione transfrontaliera che vanno sotto il nome di 'Euroregio'; l'associazione 'Quattro motori per l'Europa', formata nel 1988 dalle quattro regioni europee più sviluppate (Lombardia Catalogna, Baden Wurtemberg e Rhone-Alpes).

³ Restano tuttavia da definire i criteri per i quali alcuni attori divengono legittimi partecipanti della governance europea. E' abbastanza nota, da questo punto di vista, la contrapposizione (non obbligata, comunque) tra Europa delle Regioni ed Europa delle città. Il Comitato, ad esempio, inizialmente rivolto solo ai governi regionali, è stato successivamente allargato anche ad altri livelli di governo locale (comuni e consorzi di comuni, province).

attori locali (pubblici e non) e delle loro risorse, in vista dello sviluppo economico urbano veicolato come bene comune (La Galès, 2003; Moulaert-Rodriguez-Swyngedouw 2003).

D'altro canto, la trasformazione delle città in “attori collettivi” non avviene in modo naturale. In questo senso, Le Galès (2003) e altri autori (Moulaert-Rodriguez-Swyngedouw 2003; Salet-Thornley-Kreukel, 2003-a e b) mettono in guardia rispetto al rischio di strumentalizzazione di alcuni concetti – tra i quali l'idea di *governance* – al fine di guadagnare consenso, sia attraverso un tentativo di spostamento del conflitto da sociale a territoriale, sia sviluppando politiche di promozione dell'appartenenza e della cultura locale.

Ancora, sempre riprendendo Le Galès, «la capacità di sviluppare strategie di relazione alle altre città e agli altri livelli di *governments*» introduce la questione delle *aree metropolitane*.


La questione della creazione delle “aree metropolitane” riguarda l'idea della necessità di una “istituzione metropolitana” in grado di governare efficacemente – cioè tenendo conto delle interrelazioni e della valenza sistemica di gran parte delle *issues* connesse allo sviluppo economico e alla qualità della vita (traffico, trasporti, infrastrutture...) – la crescente complessità (Ercole, 1999). Non si tratta, peraltro, di un dibattito nuovo: negli anni '60 e '70, l'istituzione delle aree metropolitane è stata un'esperienza comune e diffusa in molti paesi europei, anche se non in Italia⁴. Gli esiti furono tuttavia incerti, a causa del difficile rapporto tra i governi metropolitani e le altre istituzioni locali (quali i governi comunali, provinciali e regionali), che vedevano erosa la propria autonomia politica e decisionale; a causa della non chiara ripartizione di competenze; a causa infine della scarsa identificazione da parte dei cittadini. Nel corso degli anni '80, la maggior parte dei governi metropolitani finirono così per essere smantellati. D'altro canto, le

⁴ In Italia solo con la legge di riforma delle autonomie locali 146/90 si è definita una vera e propria strategia sulle aree metropolitane, dopo un dibattito trentennale. Peraltro, pur avendo prevalso sulla carta la soluzione istituzionale “forte” – ossia la creazione di nove aree metropolitane (Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli e Bari) e altrettanti governi di secondo livello, elettivi e destinati a sostituire le province e imporre la suddivisione dei comuni capoluogo in amministrazioni di minori dimensioni – nei fatti, a dieci anni dalla legge, nessuna area metropolitana è stata istituita. Viceversa, laddove si è in qualche modo data attuazione alla legge, è stato attraverso accordi volontari (e non tutti i comuni vi partecipano) e flessibili (nel senso che non tutte le competenze sono state delegate) fra comuni metropolitani e province. E' stato infatti questo l'approccio seguito da Bologna (1994), Firenze (1997), Roma (1998) e Torino (2000).

trasformazioni economiche, di cui si è brevemente accennato, hanno dato nuovo fiato a questa prospettiva.

Gli anni '90 hanno visto una ripresa dell'idea dell'istituzione dell'area metropolitana, in chiave però non di "government" – cioè di creazione di un supergoverno metropolitano, come era stato tentato in passato – bensì di governance (metropolitana), ossia di sviluppo di capacità di governo senza istituzioni forti, attraverso la diffusione di pratiche di interazione, messa in rete delle risorse e condivisione delle responsabilità, proprio al fine di superare le resistenze degli altri livelli di governo locale ed evitare i conflitti già sperimentati in passato (Lefèbvre, 1998; Perulli-Rugge-Florio, 2002; Salet-Thornley-Kreukel, 2003-a e b)

Arriviamo infine alla prima parte della definizione – «la capacità di integrare e di dare forma agli interessi locali, alle organizzazioni, ai gruppi sociali» – che apre una finestra sul ruolo delle élites urbane e sulle nuova modalità di azione dell'amministrazione locale.

Partiamo dalle élites urbane. Come abbiamo visto, in Europa lo sviluppo economico è stato tradizionalmente incentivato e guidato dall'alto, mentre la principale funzione dei governi locali europei ha riguardato per lungo tempo l'ambito dei consumi sociali, delle politiche sociali e culturali, urbane e territoriali (Bobbio, 2002). questo quadro, l'autonomia delle élites politiche locali risultava piuttosto scarsa. La carica locale si configurava in effetti per lo più come la tappa di una carriera politica finalizzata al raggiungimento di un ruolo di prestigio in ambito nazionale. Abbiamo visto tuttavia come gli ambiti locali europei hanno visto crescere progressivamente la propria rilevanza come livello strategico dello sviluppo. Parallelamente anche il ruolo delle élites locali, sia politiche che economiche, è cambiato in modo considerevole.

Per quanto riguarda le élites politiche, e limitandoci al caso italiano⁵, risulta evidente come processi strutturali, uniti ai cambiamenti nella legge elettorale (in particolare l'elezione diretta del Sindaco), alla crisi dell'appartenenza politica e partitica e alla diffusione dell'idea di governo tecnico e depoliticizzato ("l'azienda città"), abbiano contribuito ad autonomizzare e sganciare, seppur parzialmente, la carriera politica locale da quella nazionale. Rispetto alle élites economiche, se per un verso si sottolinea lo

⁵ Peraltro, sia Le Galès (2003) che Bobbio (2002), notano come si tratti di trasformazioni diffuse a livello europeo e come i governi locali europei presentino attualmente significative tendenze all'omogeneizzazione.

sviluppo della cd. “*hyper bourgeoisie*” internazionalizzata (Martinotti, 2003), per l’altro, viene evidenziato come viceversa alcuni gruppi mostrino un crescente coinvolgimento nell’ambito locale (Le Galès, 2003; Salet-Thornley-Kreukel, 2003-a e b). A mobilitarsi è il “tradizionale” blocco immobiliare ed edilizio⁶, ma non solo: non è possibile fare un discorso comune alle varie città europee, tuttavia, in termini generali, si nota come anche alcuni settori innovativi, che dipendono in maggior misura dalle risorse (umane e infrastrutturali) del territorio, mostrino un crescente coinvolgimento a livello locale (Le Galès, 2003; Moulaert-Rodriguez-Swyngedouw 2003).

Per quel che concerne l’azione delle pubbliche amministrazioni e dei governi locali, la gestione della crescente complessità sociale ha indotto profonde trasformazioni relativamente ai vari momenti dell’azione pubblica (Balducci, 2000 ; Mingione, 2001): a) quello della produzione e implementazione delle politiche, con la crisi della pianificazione tradizionale e il tentativo di passaggio da un approccio verticistico e settoriale ad una modalità “di rete,” caratterizzata dalle collaborazioni interistituzionali e intersettoriali fra i vari uffici (Balducci, 2000); b) quello della gestione dei servizi, con riferimento alla tendenza alla sostituzione di forme tradizionali di gestione diretta con svariate modalità di affidamento a terzi, nel quadro di una amministrazione più snella (Bobbio, 2002); c) quello del rapporto con i cittadini che, considerati tradizionalmente destinatari dei servizi pubblici e delle politiche, vengono ora “attivati” sia in chiave di crescente responsabilizzazione – ad esempio nell’ambito delle riforme del *welfare* (Mingione, 2001 e 2003) – sia con riferimento al coinvolgimento in esperienze di progettazione partecipata⁷.

In questo quadro, le amministrazioni locali si configurano sempre più come un attore fra gli altri, il cui ruolo risiede principalmente nella capacità di attivazione, mediazione e

⁶ Come vedremo meglio nel par.6, gli studi sul potere locale, in particolar modo statunitensi, avevano messo in luce la centralità del gruppo che detiene la proprietà immobiliare.

⁷ Su alcuni fronti, in particolare quello della riqualificazione urbana, si stanno diffondendo pratiche di progettazione partecipata: comitati di quartiere, associazioni locali, movimenti ambientalisti etc. vengono sempre più considerati attori legittimati a partecipare alle decisioni locali, o ad alcune fasi di esse. Si vedano ad esempio i progetti Urban, o i Contratti di Quartiere che prevedono, tra i criteri di assegnazione dei finanziamenti, proprio l’approntamento di strumenti di partecipazione dei cittadini e dei territori. Questi fenomeni vengono letti sia in relazione al crescente interesse verso la qualità della vita – in particolare, con riferimento ad un’accezione vasta del concetto, a comprendere non solo il benessere materiale ma anche le tematiche di *empowerment* (Nuvolati 1998) – che in relazione al configurarsi dell’ambito locale come contesto di azione privilegiato dei nuovi movimenti sociali (Andrew-Goldsmith,1998; Meyer, 2001; Stoker, 1998-a).

indirizzo dei diversi attori coinvolti nell'azione di governo, e di garante del rispetto delle procedure e dei principi democratici.

4. Vantaggi e rischi del paradigma della *governance* urbana.

L'applicazione di una prospettiva di *governance* presenta notevoli vantaggi, ma anche alcuni rischi. I vantaggi riguardano essenzialmente due aspetti: 1) le potenzialità del concetto rispetto alle trasformazioni che hanno investito le città europee; 2) la capacità che questa prospettiva ha di tenere insieme due diversi modi di guardare la città, come *attore collettivo*, da un lato, e come *società locale*, dall'altro.

Relativamente al primo aspetto, va sottolineato che ragionare in una prospettiva di *governance* urbana aiuta a porsi un certo numero di domande importanti sulla città europee e quindi cogliere alcune grandi trasformazioni in corso. **I lavori di *governance* affrontano spesso questioni teoricamente rilevanti, oltre che di grande attualità, quali:** l'azione e l'assetto dei governi locali a fronte delle trasformazioni avvenute sul fronte interno (crescente frammentazione dei bisogni dei cittadini, trasformazioni sul piano della rappresentanza sociale, nuovi movimenti...) ed esterno (unificazione europea, globalizzazione, trasferimento di competenze dallo stato...); il rapporto tra crescente ruolo dei gruppi di interessi e la garanzia di un processo democratico; i criteri attraverso i quali differenti soggetti locali vengono riconosciuti come *legittimi* partecipanti al processo di decisione pubblica; la ripartizione di responsabilità e competenze fra stato, mercato e società civile e tra livelli diversi territoriali e istituzionali.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, va notato come la prospettiva di *governance* viene utilizzata per focalizzare la città sia come *attore collettivo*, sia come *società locale* (Bagnasco-Le Galès, 2001; Le Galès, 2003). Nel primo caso – più attento al consenso e a ciò che “tiene insieme” la città – ciò che viene studiato sono le modalità attraverso le quali i vari gruppi e attori locali si mobilitano e mobilitano le risorse a loro disposizione in vista di una strategia unitaria della città nei confronti di altri soggetti rilevanti (territoriali, istituzionali, economici...). Per l'altro verso, la città può essere guardata come insieme non omogeneo di gruppi, attori e interessi in conflitto fra loro e che concorrono per imporre o difendere la propria *leadership*, la propria visione, i propri interessi.

Sul versante dei “rischi”, le considerazioni da farsi sono tre.

Il primo punto di attenzione riguarda il rapporto scienze sociali/politica, con particolare riferimento al rischio di strumentalizzazione da parte della politica e/o alla potenzialità legittimatorie della ricerca nei confronti delle pratiche di *governance*. Qual è il rapporto tra l'assurgere, in ambito scientifico, del paradigma della *governance* e la nascita dell'*issue governance* nell'agenda politica europea e delle amministrazioni locali? La questione appare tanto più delicata allorché si considera l'ambivalenza "politico-ideologica" del concetto. Infatti, partendo dall'idea di una re-distribuzione di competenze fra stato, mercato e società civile, la *governance* viene veicolata, da un lato, come strumento per accrescere il livello democratico di una società, secondo un approccio partecipativo alla democrazia, portato avanti, ad esempio, dalla Commissione Europea nel famoso Libro Bianco (2001); per l'altro verso, e partendo dalle stesse premesse, i teorici neo-liberisti utilizzano il concetto in chiave di *minimal state*. (A questo proposito vedi il neo-con Nozick-USA)

In secondo luogo, è lecito chiedersi se la circostanza che la *governance* sia una politica applicata e auspicata in vari ambiti non abbia una qualche influenza sul successo e sulle modalità di utilizzo del concetto anche in ambito scientifico. Su questo punto, Lafaye (2003) osserva come sia molto facile, in fase di ricerca empirica, transitare verso una concettualizzazione normativa della *governance* e assistere alla trasformazione, inconsapevole per lo più, del concetto in un "oggetto dei desideri" – un ideale di partecipazione, di relazione virtuosa stato società, o ancora di stato minimo, a seconda degli autori – cui paragonare le forme reali di regolazione. Ancora, viene rilevata la facilità di sovrapposizione tra nozione di *governance* e porzione di realtà che essa vorrebbe interpretare. Il risultato è una certa confusione, per cui non è sempre chiaro se gli studi "di *governance*" siano tali perché riguardano politiche (o progetti) che gli attori autodefiniscono tali e che lo studioso analizza in base ad una sorta di tipo ideale di *governance* (valutandone quindi il livello di partecipazione, democraticità, efficacia, coordinamento fra gli attori ecc.); oppure, riprendendo la distinzione *government/governance*, perché studiano le pratiche del governare in generale (con particolare riferimento ai possibili assetti fra stato, mercato e società civile), arrivando in questo caso alla definizione di modalità di *governance*, che non necessariamente sono caratterizzate dal coordinamento o dalla partecipazione.

Infine, va rilevato il rischio di enfattizzazione delle trasformazioni e del cambiamento sociale, a discapito delle permanenze. Con riferimento all'ambito urbano e locale, il

rischio consiste ad esempio in una perdita di vista delle reali relazioni (non paritarie) di potere fra gli attori, a vantaggio di una lettura che privilegia soprattutto la fluidità e l'apertura del processo di *decision making*. Ancora, in una eccessiva accentuazione della valenza democratica e partecipativa della cd. "apertura di tavoli" (cioè delle relazioni fra istituzioni pubbliche, società civile e interessi privati), senza coglierne i contenuti potenzialmente retrivi, in termini di derive oligarchiche (con riferimento al ruolo delle élites economiche urbane) o di tentativi di de-responsabilizzazione da parte del pubblico (ad esempio, di fronte a questioni spinose, che generano conflitti e paiono potenzialmente rischiose da un punto di vista elettorale). Infine, va rilevata la tendenza a privilegiare nell'analisi i fenomeni di consenso, piuttosto che di conflitto fra gli attori.

5. Conclusioni

La prima parte del lavoro è stata dedicata alla ricostruzione della definizione e dello sviluppo del concetto di *governance*. Abbiamo visto come esso si configuri non tanto come una teoria, quanto come un paradigma – un quadro concettuale che aiuta a porsi un certo numero di domande importanti sulla società, ma che, proprio in quanto situato a livello pre-teorico, risulta sfuggente e difficilmente circoscrivibile. Successivamente, focalizzando l'attenzione in particolare sulla prospettiva della *governance* urbana, abbiamo mostrato le potenzialità euristiche del paradigma della *governance*. Esso sembra infatti proporsi come un ambizioso tentativo di integrare, all'interno di un'unica griglia interpretativa, i cambiamenti economici, politici e sociali occorsi alle città europee nell'ultimo ventennio. Infine, nell'ultima parte del lavoro, sono stati messi in luce i principali apporti teorici, ma anche i rischi, connessi all'utilizzo del paradigma della *governance* urbana

Concludendo, il principale elemento di attenzione sembra essere costituito dal configurarsi della *governance* come concetto trasversale a diversi filoni di ricerca. Questa caratteristica – da ricondursi alla natura pre-teorica e paradigmatica della *governance* – si presenta come una "lama a doppio taglio". Per un verso, essa ne costituisce, come abbiamo visto, il principale motivo di fascino, nonché il principale contributo teorico. La *governance* si configura in effetti come un potente strumento di interdisciplinarietà e dialogo fra prospettive teoriche differenti, in grado, inoltre, di cogliere ed interpretare

alcune importanti trasformazioni in atto. Nel contempo, il rischio è l'appannamento, in omaggio ad una enfattizzazione del cambiamento sociale, dei punti di riferimento – metodologici e teorici – dei vari filoni di ricerca, nonché dei risultati precedentemente conseguiti.

Complessivamente, sembra valida la lettura di Van Kersbergen e Van Waarden (2004), i quali sottolineano come, se la *governance* difficilmente potrà diventare nel recente futuro una teoria condivisa da discipline diverse, essa potrebbe però costituire facilmente un veicolo di comparazione e mutuo apprendimento. Ancora, e con riferimento più specifico all'ambito della sociologia urbana, il paradigma della *governance* sembra offrire un utile contributo – in termini di strumenti teorici ma anche di opportunità di comunicazione con ambiti di ricerca diversi, quali quello dell'analisi delle politiche pubbliche – relativamente a questioni quali: 1) il ruolo degli attori pubblici e, più in generale, del momento politico, in fase di attivazione, orientamento, mediazione e gestione dei processi di interazione e coordinamento fra i diversi attori, locali e non; 2) la legittimità, ossia i criteri sulla base dei quali i vari soggetti locali vengono riconosciuti come attori legittimi del processo decisionale; 3) la democraticità, con riferimento sia al problema delle disparità di potere e risorse di cui dispongono i diversi attori locali, sia in relazione alla trasparenza e chiarezza delle regole su cui si basa il processo decisionale (Papadopoulos, 2003); 4) le modalità di produzione delle decisioni, con riferimento sia alla dicotomia formalità/informalità del *decision-making*, sia agli obiettivi che orientano il processo di interazione; 5) il ruolo della città come attore collettivo, in particolare il processo di produzione di una strategia unitaria di rappresentazione della città verso l'esterno.

Riferimenti bibliografici

- ANDREW, C., GOLDSMITH, M. (1998), "From Local Government to Local Governance – and Beyond?", in *International Political Science Review*, vol.19, n°2, pp. 101-117.
- BAGNASCO, A., LE GALÈS, P. (2001), "Le città europee come società e come attori", in Bagnasco, A., Le Galès, P. (acd) *Le città nell'Europa contemporanea*, Liguori, Napoli, pp. 1-45.
- BALDUCCI, A. (2000), "Le nuove politiche della governance urbana", in *Territorio*, n°13, pp. 7-15.
- BOBBIO, L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari.
- BOLOCAN GOLDSTEIN, M. (2000) "Un lessico per le politiche urbane e territoriali", in *Territorio*, n°13, pp. 122-133.
- BORRELLI, G. (2004) (acd) *Governance*, Libreria Dante & Descartes, Napoli.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2001) *Governance. Un libro bianco*, http://www.europa.eu.int/eur-lex/it/recent/index_2001.html

- ERCOLE, E. (1999) "La crescita metropolitana" in Martinotti, G. (acd) *La dimensione metropolitana. Sviluppo e governo della nuova città*, Il Mulino, Bologna, pp. 191-230.
- HEALEY, P. (2002), *Key Phrase: Governance*, www.esprid.org
- JESSOP, B. (1998) "L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec: le cas du développement économique", in *Revue Internationale des Science Sociales*, n°155, pp. 31-49.
- KOOIMAN, J. (2003) *Governance. A Social-Political Perspective*, www.ifs.tu-darmstadt.de/pg/
- LAFAYE, C. (2003) *Gouvernance et démocratie: quelles reconfigurations?*
<http://www.sociologia.unimib.it/mastersqs/dida/dida.htm>
- LE GALÈS, P. (1998) "La nuova *political economy* delle città e delle regioni", in *Stato e Mercato*, n°52, aprile, pp. 53-91.
- LE GALÈS, P. (2001), "Quali interessi privati nelle città europee?", Bagnasco, A., Le Galès, P. (acd) *Le città nell'Europa contemporanea*, Liguori, Napoli, pp. 249-276.
- LE GALES, P. (2002) "Government e governance urbana nelle città europee: argomenti per la discussione", in *Foedus*, n°4, pp.8-31.
- LE GALES, P. (2003) *European Cities. Social Conflict and Governance*, Oxford University Press.
- LEFÈVRE, C. (1998), "Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review", in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, n° 25, pp.9-25.
- MARTINOTTI, G. (1999) "Introduzione", in Martinotti, G. (acd) *La dimensione metropolitana. Sviluppo e governo della nuova città*, Il Mulino, Bologna, pp. 9-64.
- MARTINOTTI, G. (2003) *Social Morphology and Governance in New Metropolis*, <http://www.shakti.uniurb.it/eurex/>
- MAYER, M. (2001), "I movimenti sociali come attori politici nelle città europee: la loro evoluzione fra gli anni '70 e '90", in Bagnasco, A., Le Galès, P. (acd) *Le città nell'Europa contemporanea*, Liguori, Napoli, pp. 183-214.
- MINGIONE, E. (1989) "Prefazione" in Saunders, P., *Teoria sociale e questione urbana*, Roma, Edizioni Lavoro.
- MINGIONE, E. (2001) "Il lato oscuro del welfare: trasformazione delle biografie, strategie familiari e sistemi di garanzia" in *Atti del Convegno "Tecnologia e Società"*, Accademia dei Lincei, Roma.
- MINGIONE, E. (2002) *Social, Demographic and Economic Transformations: Lines for an Historical Framework of Analysis*, <http://www.shakti.uniurb.it/eurex/>
- MINGIONE, E. (2003) *Social Exclusion and Local Welfare in European Cities*, <http://www.shakti.uniurb.it/eurex/>
- MOULAERT, F., RODRIGUEZ, A., SWYNGEDOUW, E. (2003), "The Contradiction of Ubanizing Globalization", in Moulaert, F., Rodriguez, A., Swyngedouw, E. (acd) *The Globalized City. Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*, Oxford university Press, pp. 247-266
- NUVOLATI, G. (1998) *La qualità della vita nelle città: metodi e risultati delle ricerche comparative*, Milano, FrancoAngeli.
- PAPADOPOULOS, Y. (2003) "Cooperative Forms of Governance: Problems of Democratic Accountability in Complex Environments" in *European Journal of Political Research*, n° 42, pp. 473-501.
- PERULLI, P., RUGGE, F., FLORIO, R. (2002) "Reti di città: una forma emergente di governance europa" in *Foedus*, n°4, pp. 53-69.
- SALET, W., THORNLEY, A., KREUKEL, A. (2003-a), "Institutional and Spatial Coordination in European Metropolitan Regions", in Salet, W., Thornley, A., Kreukel, A., *Metropolitan Governance & Spatial Planning*, Spoon Press, pp. 1-19.
- SALET, W., THORNLEY, A., KREUKEL, A. (2003-b), "Practices of Metropolitan Governance in Europe", in Salet, W., Thornley, A., Kreukel, A., *Metropolitan Governance & Spatial Planning*, Spoon Press, pp. 377-389.
- SAUNDERS, P. (1989), *Teoria sociale e questione urbana*, Roma, Edizioni Lavoro.
- STOKER, G. (1998-a) "Theory and Urban Politics", in *International Political Science Review*, vol.19, n°2, pp.119-129.
- STOKER, G. (1998-b) "Cinq proposition pour une théorie de la gouvernance", in *Revue Internationale des Science Sociales*, n°155, pp.19-30.
- VAN KERSBERGEN, F., VAN WAARDEN, K. (2004) "Governance as a Bridge between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy", in *European Journal of Political Research*, n° 43, pp. 143-171.
- VELTZ, P. (2001) "Le città europee nell'economia mondiale" in Bagnasco, A., Le Galès, P. (acd) *Le città nell'Europa contemporanea*, Liguori, Napoli, pp. 45-65.