

Governance e Government

La storia del termine *governance* (direzione, dominio) vede la sua iniziale diffusione all'interno del settore privato, contrariamente al termine *government* che è riferito per lo più all'attività di governo pubblico; assume infatti il nome di *corporate governance* la gestione operativa strategica delle aziende private, che sia operata a livello produttivo, a livello finanziario, sulle risorse umane o sugli asset. Tuttavia il termine ha per lo più un'enfasi sulle attività relative al controllo della proprietà aziendale¹, dato che essa è l'opzione fondamentale dalla quale derivano tutte le altre, anzitutto la nomina e l'indirizzo del *management*.

Nell'uso che è andato assumendo nel dibattito sulle politiche pubbliche in Italia dai primi anni '80 esso è stato opposto al termine *government* per intendere modalità di comportamento dei soggetti pubblici capaci di assumere un orizzonte strategico, sia quanto ad efficacia sia quanto a maggiore coscienza degli aspetti relazionali inevitabilmente connessi alla deliberazione pubblica, molto più di quanto non accada per il settore privato. A fronte della crisi della tradizionale amministrazione locale, con le sue regole e procedure stabilite in sede centrale e la sua forma gerarchica per livelli (*government*), in Italia a partire dai primi anni '80 si è andato formando un largo schieramento politico e d'opinione favorevole alla formazione di nuovi criteri di organizzazione e gestione del governo locale, che ponesse al centro anziché il principio di competenza, come nell'esperienza passata, il principio dell'efficacia, vale a dire della capacità di individuare e perseguire un obiettivo, misurando opportunità e pertinenza delle proprie azioni sulla base della effettiva possibilità di avvicinare l'esito positivo dell'azione. A tale approccio, in mancanza di una alternativa nella lingua italiana ai termini "governo" o "amministrazione", è stato dato il termine anglosassone di *governance*.

All'interno del dibattito sulla formazione delle politiche pubbliche il termine *governance* ha poi trovato una ulteriore specificazione a seguito della introduzione della definizione di *multilevel governance*,² termine nato per descrivere il processo di formazione della deliberazione pubblica all'interno dei sistemi federali, e comunque in qualsiasi caso la decisione debba essere agita da una molteplicità di soggetti pubblici con rilevanza ed incarichi differenziati.

Il tema della *governance* assume particolare significato nel campo del governo delle trasformazioni territoriali in quanto l'unicità dello spazio fisico e la naturale interdipendenza fra le varie componenti dell'ambiente (aria, acqua, soprassuolo, sottosuolo, biocenosi) costituiscono gli integratori naturali di qualsiasi attività umana e le condizioni per la sua operabilità. Organicità ed integrazione che si trovano invece in contraddizione con la separatezza di compiti e funzioni che informa l'azione amministrativa, specie quando porta a deliberazioni assunte senza i dovuti quadri conoscitivi.

Praticare le modalità della *governance* sta allora a significare porre in essere azioni comportamenti ed atteggiamenti che tendono a favorire un determinato percorso di formazione dei convincimenti senza ricorrere a determinazioni d'autorità, di fronte alle quali la moltitudine degli altri soggetti decisori, anzitutto pubblici, potrebbe assumere atteggiamenti non collaborativi e determinare così il blocco di ogni operabilità.

Una tale situazione è determinata dal fatto che all'interno della logica gerarchica, per come modificata dall'introduzione delle tutele separate e del sistema dei vincoli, un gran numero di soggetti pubblici detiene la titolarità formale di poter porre il

Governance: una definizione

dal sito http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/autonomie/sezioni_home/documentazione/glossarioinprogress.htm

Governance

Processo con il quale vengono collettivamente risolti i problemi rispondendo ai bisogni di una comunità locale. Si ha una buona governance quando nella comunità sociale le azioni del governo (come strumento istituzionale) si integrano con quelle dei cittadini e le sostengono. La governance si attua con processi di democrazia attiva e si basa sull'integrazione di due ruoli distinti: quello di indirizzo programmatico (governo) e quello di gestione e fornitura di servizi (strutture operative ed amministrative). Un governo è strumento di buona governance quando applica principi, mutuati dalla nuova cultura imprenditoriale, per il coinvolgimento e la responsabilizzazione dei cittadini: centralità del cliente-cittadino, capacità di creare visioni condivise sulle prospettive di sviluppo, comportamenti amministrativi coerenti con tali visioni, definizione di risultati attesi e gestione snella per realizzarli, apprendimento continuo, apertura al mercato, partecipazione e non gerarchia, conferimento di responsabilità e potere alle varie componenti del sistema sociale, perseguendo federalismo, flessibilità ed apertura organizzativa.

Per saperne di più

Cfr i seguenti siti web:

<http://www.ids.ac.uk/gdr/index.html>
<http://www.ids.ac.uk/gdr/cfs/index.html>
http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm?1#it
http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/it/com/2001/com2001_0428it02.pdf
<http://www.emmecidue.net/devolutionclub/index.php>
http://www.provincia.milano.it/portale/notizie_flash/05_06/cit_tametropolitana/index.html
<http://www.apsanet.org/>

veto alle trasformazioni in nome delle funzioni da esso interpretate. Ma, al contrario, nonostante ogni buon proposito in questa situazione nessuno è in grado di garantire il successo di iniziative, pur indispensabili e ampiamente condivise, perché la complessità dell'insieme delle relazioni è al di fuori della portata di ciascuno dei soggetti coinvolti.

All'interno dei sistemi di pianificazione la risposta alla "tragedia del decisore impotente" che viene proposta da un ampio arco di opinioni e soggetti, sotto l'impulso dell'INU, è stata ed è quella della co-pianificazione, praticata all'interno di appositi istituti (Conferenza ed Accordo di pianificazione) che riprendono l'esperienza sperimentata all'interno della Commissione Pareri nella ricostruzione post-sismica della L. 219/81 e poi trasferita in normativa nelle due leggi del 1990 di riforma dell'azione amministrativa, la 142 e la 241, con l'istituzione delle Conferenze dei servizi e degli Accordi di programma.³ Così è ormai negli impianti legislativi regionali di molte regioni (Liguria, Veneto, Trentino, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Basilicata, Calabria), e la tendenza è a

Il Libro Bianco sulla governance dell'Unione Europea

Come governare l'Unione che verrà

libera riduzione dal documento di presentazione del Libro Bianco

tratto dal sito <http://www.ise-europa.it/inserto/inserto13.htm> al 2 novembre 2005

“L'Unione deve avviare, sin d'ora e in base agli attuali trattati, un adeguamento delle sue istituzioni ed accrescere la coerenza tra le sue politiche, in modo da rendere più visibile la propria azione e gli obiettivi che essa persegue.

Un'Unione più coerente sarà più forte in casa propria, ma potrà anche esercitare una maggiore influenza a livello mondiale e sarà meglio preparata ad affrontare la sfida dell'allargamento”. E' quanto si legge all'interno del Libro bianco sulla governance europea, testo adottato dalla Commissione europea [...] e approvato [...] dal Consiglio europeo.

Il Libro bianco propone di modificare radicalmente i meccanismi dell'Unione e le proposte in esso contenute si basano su cinque principi politici: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza. A tali principi dovrebbe ispirarsi il funzionamento dell'Unione ed essi dovrebbero promuovere i cambiamenti nell'ambito del Trattato dell'Ue in vigore.

Il Libro bianco sulla governance europea si propone di trattare il modo in cui l'Unione esercita i poteri che le hanno conferito i suoi cittadini. “La riforma deve incominciare subito - si legge nella premessa del Libro - affinché i cittadini percepiscano il cambiamento ben prima che siano apportate ulteriori modifiche ai trattati dell'Unione”.

Intenzione del Libro bianco è di creare una maggiore apertura nel processo di elaborazione delle politiche dell'Unione europea, così da garantire una partecipazione più ampia dei cittadini e delle organizzazioni alla definizione e presentazione di tali politiche. Questo, secondo la Commissione europea, dovrebbe rendere più percepibile ai cittadini europei il fatto che gli Stati membri, operando assieme all'interno dell'Unione, possano offrire risposte più efficaci alle loro preoccupazioni. In particolare, il Libro bianco si rivolge a tutte le altre istituzioni e, negli Stati membri attuali e futuri, alle amministrazioni centrali, alle regioni, alle città e alla società civile, proponendo una serie di azioni iniziali, alcune intese ad incentrare l'azione della Commissione su specifiche priorità nell'ambito delle competenze conferite dal Trattato: diritto d'iniziativa, esecuzione delle politiche, ruolo di custode dei trattati e rappresentanza internazionale. [...]

Le principali proposte contenute nel Libro bianco[...] sono sinteticamente le seguenti:

- > Strutturare le relazioni con la società civile. Un codice di condotta in materia di consultazioni individuerà le responsabilità e renderà più trasparente l'attività di tutte le parti in causa. Ciò contribuirà all'apertura rispetto alla società civile organizzata.
- > Sfruttare meglio le competenze e l'esperienza pratica degli organismi regionali e locali. Questo aspetto riguarda anzitutto le autorità nazionali, ma anche le istituzioni europee dovrebbero fare la loro parte. La Commissione

instaurerà un dialogo più sistematico con le associazioni di regioni e città sin dalle prime fasi del processo di formulazione delle politiche.

- > Fare in modo che l'opinione pubblica abbia più fiducia nell'utilizzo delle consulenze degli esperti da parte dei responsabili politici. La Commissione elaborerà degli orientamenti per rendere più trasparente il sistema utilizzato per nominare gli esperti, affinché l'opinione pubblica possa valutarlo e discutere più facilmente.
- > Definire più chiaramente gli obiettivi politici e rendere le politiche europee più efficaci combinando gli atti legislativi con soluzioni non legislative e di autoregolamentazione. Le misure proposte semplificherebbero e accelererebbero il processo legislativo.
- > Stabilire le condizioni generali per la creazione di agenzie regolamentari dell'Unione europea. Queste agenzie possono rafforzare l'efficacia del diritto dell'Unione europea agli occhi delle imprese e della pubblica opinione, avvicinando ai diretti interessati le decisioni in alcuni dei settori tecnici più complessi.
- > Ridefinire i ruoli e le responsabilità di ciascuna istituzione. In questo modo risulterà più facile per i cittadini chiamare i loro leader politici e le istituzioni a rispondere delle decisioni prese dall'Unione.

L'obiettivo centrale delle iniziative relative alla governance proposta nel Libro Bianco è fare in modo che le istituzioni europee Commissione, Consiglio e Parlamento tornino a concentrarsi sulle loro missioni fondamentali. A giudizio della Commissione, ciò dovrebbe tradursi in questi risultati:

- > Un uso più mirato del diritto d'iniziativa della Commissione. Migliorando le procedure di consultazione e coinvolgendo di più i cittadini, utilizzando in maniera più trasparente le consulenze degli esperti e migliorando la valutazione dell'impatto delle misure adottate, si potrà analizzare in modo molto più approfondito e selettivo la necessità di nuove iniziative politiche.
- > Una legislazione UE ridotta al minimo indispensabile e ad un inquadramento che indichi come dovrebbe essere applicata. Il Consiglio e il Parlamento europei dovrebbero concentrarsi sull'indirizzo politico e sul contenuto politico, lasciando all'esecutivo l'attuazione.
- > Un coinvolgimento più efficace degli organismi regionali e locali nella formulazione, nell'applicazione e nel controllo delle norme e dei programmi comunitari. Questo sarà il risultato delle proposte relative al dialogo, al decentramento, al rafforzamento della cooperazione amministrativa e ad un controllo più efficace dell'applicazione del diritto comunitario.

Il Libro Bianco tratteggia anche un modello dell'organizzazione politica futura dell'Unione.

Tracciando una distinzione tra potere legislativo ed esecutivo, il modello segue quello delle democrazie nazionali. Nei settori in cui le decisioni sono prese congiuntamente dal Consiglio e dal Parlamento europei, queste due istituzioni dovrebbero disporre degli stessi poteri di controllo. Al tempo stesso, questo chiarimento dei ruoli deve permettere alla Commissione di assumersi la piena responsabilità dell'esecuzione. [...]

favore di una ulteriore diffusione.

Tuttavia sarebbe improprio far coincidere la *governance* solo con i comportamenti cooperativi esercitati all'interno di appositi istituti amministrativi; anzi, le esperienze più interessanti sono proprio quelle nelle quali i comportamenti cooperativi trovano luogo in uno spazio libero da normazioni specifiche, nel quale ha modo di affermarsi la logica dell'azione per obiettivi anziché per conformità alle competenze.

In conclusione si oppongono due logiche di integrazione: la prima, quella dalla quale proveniamo, che entro lo schema della distribuzione dei compiti e delle competenze tende ad integrare fra loro le singole azioni, con una estensione della logica fordista all'azione amministrativa. Ad essa si oppone la seconda la quale, confidando sulla ormai diffusa coscienza della fragilità ed inefficacia della prima, è l'unica capace di federare le capacità e le disponibilità operative presenti, e che per compiere quest'opera federativa porta necessariamente tutti i soggetti ed i punti di vista a misurare la possibilità di rendere comunicabili e condivisibili i rispettivi sistemi di obiettivi.

Tuttavia per poter capire se ed in qual misura gli obiettivi sono condivisibili, occorre preliminarmente ammettere di avere degli obiettivi, nonché accettare di piegare attività e funzioni degli enti al loro perseguimento; attività di autocoscienza (in letteratura di sociologia della P.A. detta *scoping*) che le amministrazioni purtroppo praticano ancora con grande difficoltà e fra contraddizioni da attribuire in gran parte non a loro ma alla mancata riforma generale dei principi ordinamentali dell'amministrazione per consentire di agire con logica strategica.

Così le molte azioni di scopo volontaristicamente poste in essere dalle amministrazioni migliori restano spesso disarticolate e sparse, senza riuscire a generare quell'azione di convergenza sinergica che sarebbe in grado di far aumentare in misura rilevante efficacia e prestazioni della P.A.

Buone pratiche di integrazione e governance

Per brevità riepiloghiamo solo alcune delle maggiori esperienze orientate alla *governance* poste in essere in questi anni nella P.A., ed alle quali si riferiscono vari contributi disseminati in altre parti di questo Rapporto.

Vanno citate anzitutto le Agende 21 locali ed i relativi Piani di Azione Ambientale; i Piani dei tempi e degli orari; tutta l'ampia gamma dei Programmi complessi, di vario livello ed importanza; certe azioni sperimentali della programmazione comunitaria; gli strumenti della programmazione negoziata (patti e contratti); i vari tipi di partenariato pubblico-privato; alcuni casi avanzati di Piani di zona dei servizi socio-sanitari ed assistenziali ex L. 328/2000; la ormai ampia sperimentazione di pratiche di pianificazione strategica da parte di amministrazioni di vario ordine e grado; ed altri ancora.

Va poi citata l'esperienza dei bilanci-obiettivo. Nel giro di pochi anni si è assistito al proliferare di strumenti di reporting e valutazione più o meno strutturati a misurare costi e ricavi, risorse impiegate e raggiungimento degli obiettivi con il loro impiego. Sono così nati bilanci urbanistici, bilanci e contabilità ambientali di vario genere e tipo, bilanci partecipativi, bilanci gestionali,

bilanci economico-finanziari applicati alle trasformazioni territoriali, solo per citare i più noti. Ma, al contempo, tutte queste interessanti attività sono rimaste separate, legate a singoli filoni amministrativi o alla buona attitudine dei promotori, senza riuscire a divenire gli strumenti costitutivi di un integrato ed efficace sistema di governo.

Corre obbligo infine richiamare le tante esperienze compiute da amministrazioni e urbanisti italiani i quali, pur in presenza di un quadro normativo in linea generale rigido ed orientato ad un esercizio di sovranità di tipo universalistico-territoriale, trovano modo comunque di inserire comportamenti organizzativi e relazionali più maturi ed evoluti, anticipando ancora una volta all'interno di buone pratiche necessità e tendenze alle quali il quadro normativo approda successivamente. Il riferimento è alle azioni operate, più recentemente, all'interno dei già citati strumenti di Conferenza e Accordo di pianificazione, ambiti procedurali nei quali sia pur in modo contratto già si svolgono attività e relazioni improntate a criteri strategici; alle forme volontarie di coordinamento della pianificazione e fra pianificazione e programmazione, come nel caso della Conferenza metropolitana di Bologna; ricordando anche le esperienze "storiche" di pianificazione intercomunale, come quelle avviate per l'impegno di Giovanni Astengo nel Piemonte dagli anni '70 o quelle dei consorzi, diffuse soprattutto in Lombardia; o ancora ai comprensori intercomunali volontari dell'Emilia Romagna, poi razionalizzati con legge regionale dal 1975; o, senza voler per questo concludere una casistica amplissima di esperienze, i casi di pianificazione coordinata sviluppatasi in Toscana negli anni '70 e '80 (Valdarno aretino, Empolese, Val di Cornia). Tutte esperienze importanti, nelle quali la scorrevolezza e le capacità sincretistiche nella deliberazione pubblica, sperimentate dalle amministrazioni fanno presagire la possibilità di una buona riuscita anche nel caso di un passaggio a modalità più strategiche nell'azione pubblica, come pur sembra indicare la nuova dizione costituzionale di "governo del territorio".

¹ Struttura del capitale sociale, struttura, composizione e ruolo degli organi di amministrazione, retribuzione degli amministratori, sistemi di controllo interno.

² Cfr. sul tema Christensen K. S. (1999), *Cities and complexity. Making intergovernmental decision.*

Sage publications, Thousand Oaks, Cal.

³ L'intersezione fra la riforma dell'azione amministrativa e il passaggio dalla pianificazione urbanistica al governo del territorio sono fra loro intimamente connessi nell'azione dell'INU. Vedasi in proposito Istituto Nazionale di Urbanistica "La legge 142 ed i

nuovi strumenti di governo del territorio", atti dell'omonimo seminario nazionale INU di Perugia, 14-16 novembre 1991, Nuovi Strumenti, Perugia; in particolare la relazione di L. Scano