

RECENSIONE
A CURA DI STEFANO VOLPI

C.J. Heinrich e L.E. Lynn, *Governance and Performance. New perspectives*, Georgetown University Press, 2000, recensione uscita in *Osservatorio Isfol* - N. 1, anno 2002.

La ricerca sociale può aiutare le istituzioni che governano politiche/programmi di intervento ad agire in modo più efficiente ed efficace? Il volume di Heinrich e Lynn evidenzia che una ricerca empirica, interdisciplinare e rigorosa sul concetto di “governance” è essenziale per capire come vengono implementate tali politiche da reti eterogenee di attori pubblici e privati al fine di migliorarne le “performance”.

Il testo raccoglie i contributi di numerosi esperti di sistemi di governo, ricercatori e docenti universitari americani. Si rivolge ad un pubblico di non soli “addetti ai lavori”, cerca di superare i limiti delle indagini finalizzate ad individuare le cosiddette “buone prassi” (carenza di rigore metodologico) e offre interessanti spunti di riflessione nell’attuale contesto nazionale e comunitario in cui il concetto di “governance” sta assumendo un rilievo crescente nell’analisi delle modalità di attuazione delle politiche pubbliche.

Tale concetto, in generale, è definito dagli autori come l’insieme di leggi, norme giuridiche, regole amministrative e prassi che vincolano, orientano e rendono possibile l’attività principale di un sistema di governo a livello centrale e/o periferico, e cioè la produzione e la distribuzione di beni e servizi finanziati dalla collettività. Lo studio della “governance”, pertanto, è finalizzato ad individuare come e perché l’attività pubblica, cioè l’attuazione di una politica o di un programma, è organizzata e gestita in un determinato modo e le conseguenze di questi aspetti sui risultati che essa produce. In tale ambito, gli autori attribuiscono particolare importanza:

- agli studi sulle istituzioni e sui contesti organizzativi che concorrono alla formazione delle decisioni assunte dai policy-makers;
- alle analisi sulle modalità di funzionamento delle reti di attori sociali chiamate a dare attuazione a tali decisioni;
- agli aspetti formali che regolano i processi di programmazione e gestione di una politica (codificati, ad esempio, in leggi e provvedimenti amministrativi), ma soprattutto a quelli informali che dipendono dalla mediazione tra gli specifici interessi dei vari attori in gioco (i cui effetti non sono, dunque, prevedibili a priori).

Le caratteristiche ora citate avvicinano concettualmente gli studi sulla “governance” a quelli sui processi di implementazione delle politiche/programmi di intervento, con alcune differenze significative, tuttavia, relative a:

- un campo d’indagine più ampio che analizza anche le modalità di programmazione e non solo i processi di attuazione di una politica;
- un approccio più attento, nelle intenzioni di chi scrive, a spiegare gli effetti di una politica attraverso l’analisi sia delle sue componenti esogene che di quelle endogene. Questo approccio, secondo gli autori, evita infatti il rischio di giungere a conclusioni diverse esaminando lo stesso fenomeno con un ottica di tipo “top down”, che parte dagli aspetti formali a monte di quella politica, o con una di tipo “bottom-up” che privilegia gli aspetti informali tra gli attori coinvolti a valle e ne ricostruisce il processo a ritroso.

Il volume fornisce un quadro di riferimento teorico per capire come gli obiettivi di numerosi e diversi attori influenzano e caratterizzano le attività realizzate a livello operativo, attraverso un processo interattivo, dinamico e costante che attraversa tutte le fasi del policy-cycle. Si tratta, più

precisamente, di uno schema logico mutuato dalla letteratura di politica economica, che prende le mosse dalle interrelazioni esistenti tra:

- le preferenze espresse dai cittadini e le scelte operate dal legislatore;
- le scelte operate dal legislatore e gli aspetti organizzativi e processuali che regolano il funzionamento delle istituzioni pubbliche;
- le istituzioni pubbliche e gli aspetti organizzativi e gestionali che caratterizzano le attività svolte dalla Pubblica amministrazione;
- il contesto amministrativo ed i servizi pubblici offerti sul territorio;
- tali servizi ed i risultati previsti e/o attesi da una determinata politica, sotto il profilo, ad esempio, della qualità dell'offerta e dei suoi costi;
- i risultati ottenuti e le aspettative ed il giudizio ad essi attribuito dai vari attori sociali che ne usufruiscono;
- il giudizio di tali attori e la possibilità che esso influenzi le loro preferenze politiche, innescando un nuovo processo articolato nelle fasi ora descritte.

Da ciò deriva che, secondo la logica proposta dagli autori, i risultati di una politica/programma di intervento sono influenzati da cinque variabili principali:

- i fattori ambientali, riconducibili alle caratteristiche dei contesti istituzionali e socioeconomici da cui essa deriva;
- le aspettative ed il comportamento dei suoi destinatari;
- le sue caratteristiche formali in termini di obiettivi dichiarati, destinatari previsti e procedure codificate per la sua attuazione;
- le dinamiche interne agli assetti organizzativi delle strutture deputate alla sua attuazione;
- le scelte operate, in tali contesti, dai vertici manageriali.

L'influenza delle singole variabili sui risultati di una politica può essere diversa a seconda dei diversi sistemi di governo analizzati: compito dei ricercatori è quello di individuare, caso per caso, come lo schema logico si adatti alle situazioni concrete al fine di ricostruire ed evidenziare i nessi causali tra le variabili più significative e gli effetti da queste prodotti nel loro complesso. Ciò comporta, dal punto di vista metodologico, l'integrazione di approcci di tipo qualitativo e quantitativo in quanto:

- i primi servono ad individuare e a descrivere tutti i fattori che sono potenzialmente in grado di influenzare i risultati di una politica;
- gli approcci quantitativi, invece, sono utili soprattutto per verificare l'effettivo condizionamento esercitato su tali risultati dai vari fattori precedentemente analizzati.

A testimonianza dei principi ora esposti, il libro propone una rassegna di dieci papers elaborati da studiosi di varie discipline e settori professionali che ne dimostrano la validità sia sotto il profilo teorico che metodologico. Si tratta dei risultati di vari progetti di ricerca sulla "governance" che, in occasione del convegno tenuto a Maggio del 1999 presso l'Università dell'Arizona, hanno affrontato il tema generale relativo a "i modelli, i metodi e la raccolta dati nella ricerca empirica sulla governance e sul management pubblico".

In conclusione, il libro di Heinrich e Lynn ha il pregio di favorire la conoscenza delle possibilità offerte da un nuovo settore della ricerca sociale, ma appare poco sistematico nell'esaminarne i fondamenti: non è infatti facile ricondurre i molteplici contributi e le specifiche esperienze proposte

dai papers in un modello di riferimento organico e più generale con cui possano confrontarsi anche i neofiti degli studi sulla “governance”. L’augurio è che questo sia il passo successivo degli autori.