

Relazioni tra gli attori della cooperazione. La *governance* per una politica di sviluppo a livello locale

Assunta Lieto

1. Introduzione

L'idea della cooperazione allo sviluppo è un'idea recente ed ha conosciuto diverse fasi. Una prima è riconducibile al secondo dopoguerra ed è identificabile nei processi di ricostruzione nonché nel rapporto diretto tra Governi. In seguito, pur consolidandosi una crescente consapevolezza dell'importanza delle componenti sociali e culturali nei processi di sviluppo - si va affermando nella comunità scientifica agli inizi degli anni '60 la "teoria della modernizzazione" - (Lerner; Hoselitz; etc.), non si modifica la sostanza di questo approccio alla cooperazione; gli interventi allo sviluppo continuano ad essere gestiti dalle potenze del Nord del mondo come strumenti intergovernativi di tipo geopolitico, con una programmazione di tipo esogeno e *top-down*.

E' nel corso degli anni '70 che la cooperazione assiste ad una prima radicale trasformazione in quanto intervengono nuovi attori (associazioni di solidarietà internazionale, fondazioni) ovvero organismi organizzati su base vocazionale e volontaria che vanno ad affiancare gli attori tradizionali, sperimentando nuovi stili e nuove strategie di aiuto internazionale (cd. *new approach*¹); in altre parole l'accento è posto sulla necessità di reinterpretare il cambiamento sociale mediante l'incrocio di variabili esogene ed endogene, variabili strutturali e culturali.

¹ Per una visione critica dei principali contributi del *new approach* cfr. A. TAROZZI (a cura di), *Visioni di uno sviluppo diverso*, Ed. Gruppo Abele, Torino, 1990.

I primi anni '90, registrando una radicale trasformazione delle relazioni internazionali e, conseguenzialmente, delle attività e dei modelli della cooperazione, fanno propri i concetti dello sviluppo locale e del partenariato, intesi come direttrici strategiche ai fini di un rafforzamento socio-economico locale che sappia cogliere le opportunità o gestire le criticità derivanti dall'inevitabile apertura al mondo di ciascuna comunità (Tomei, 2005). Si realizzano così i sistemi di sviluppo locale, insieme complessi ed integrati di valori, saperi ed istituzioni, ovvero di capitale sociale, *know-how* e regole di concertazione (cfr. Becattini, Bonomi, De Rita).

Tale dimensione dello sviluppo implica l'adozione di nuove strategie di intervento che determinano l'ingresso sulla scena di nuovi attori, diversi dalle agenzie intergovernative o dalle ONG; infatti, negli ultimi anni, sono notevolmente aumentate per le comunità locali le possibilità per un loro intervento sulla scena internazionale e quindi imprenditori locali, Università, ma anche Comuni, Province e Regioni si sono attrezzati ed hanno cercato di adeguare i propri strumenti.

La prima conseguenza di questo necessario adeguamento è che questi processi di sviluppo impongono, sia a livello locale di decisione che di controllo politico, di aggiornare le proprie strategie di *governance*. In questo breve contributo si vogliono evidenziare le influenze che possono esercitare le relazioni presenti tra gli attori della cooperazione sulla *governance* dei sistemi economici coinvolti: ciò comporta una lettura delle relazioni tra i soggetti della cooperazione intese come motore di sviluppo. In ciò vi è il superamento del concetto di sussidiarietà, e si prenderà come riferimento un concetto di *governance* intesa quale modalità di approccio e soluzione dei problemi di coordinamento tra gli agenti economici e sociali di un sistema; la *governance* e il coordinamento possono essere migliorati attraverso il coinvolgimento dell'insieme degli attori in grado di contribuire al successo dei progetti posti in essere dalle organizzazioni studiate.

In altre parole, si tenta di verificare, così come Fadda afferma in "Does the change of economic institutions require a change in values?" (2002), se la modalità di *governance* di un sistema economico è individuata dal suo tessuto di istituzioni economiche, intese nel senso di modelli di comportamento (formalmente e/o informalmente definiti) degli agenti, che entrano in relazione con le

istituzioni stesse, realizzando un sistema “relazionale” o “interattivo” (Kooiman, 1993).

2. Le relazioni interorganizzative tra gli attori della cooperazione. La nascita di *network* relazionali.

Come dinanzi brevemente evidenziato, il concetto di cooperazione è un concetto dinamico che nel tempo è stato condiviso da attori diversi: una prima e semplice distinzione potrebbe essere operata in attori istituzionali e attori non governativi, a seconda che la cooperazione sia gestita da organismi istituzionali o da organismi indipendenti dalle linee politiche governative.

Attualmente buona parte dei fondi investiti nella cooperazione finisce in progetti di cooperazione multilaterale ideati e gestiti da organismi internazionali che operano in maniera tra loro coordinata, creando dei *network* relazionali complessi e strutturati che si sostanziano in organizzazioni di secondo livello nell’ambito delle quali si sviluppano relazioni tra i diversi *stakeholder* che necessitano di essere governate.

La ormai abbondante letteratura in tema di *governance* ha evidenziato il fatto che quest’ultima non rappresenta una formula univoca poiché assume configurazioni diverse a seconda dei contesti in cui opera; nel contempo, la copiosa letteratura sugli *stakeholder*, pur analizzando compiutamente le basi teoriche e concettuali di rilevanza degli *stakeholder* stessi, non coglie appieno la complessità relazionale entro cui le organizzazioni operano, trascurando dunque non solo le interdipendenze esistenti tra i gruppi di *stakeholder* ma anche l’influenza che tali interdipendenze hanno sulle performance delle organizzazioni.

Come Sciarelli afferma «i rapporti tra gli *stakeholder* non sono in tutti i casi bilaterali, ovvero indipendenti gli uni dagli altri. Spesso, infatti, i collegamenti si ampliano e possono assumere carattere multilaterale, influenzandosi a vicenda» (Sciarelli, 2007, p.10).

I contributi più rilevanti in questo senso sono quelli che evidenziano il ruolo dei *network* relazionali

in cui gli *stakeholder* sono immersi. Adottando la prospettiva della *Social Network Analysis (SNA)*², questi modelli si concentrano sulla struttura del contesto relazionale in cui l'organizzazione e i suoi *stakeholder* operano: essi quindi studiano la forma e le caratteristiche di tale *network*, indipendentemente dal contenuto delle relazioni o dagli attributi dei singoli partecipanti.

L'ipotesi su cui si basa la teoria della *SNA* è che i comportamenti degli individui siano funzione della struttura della rete relazionale in cui essi si muovono; dunque, i modelli che adottano la prospettiva della *SNA* classificano gli *stakeholder* sulla base del loro grado di *embeddedness* (Granovetter, 1985), ovvero di coinvolgimento in molteplici relazioni sociali³.

Ora, pur mancando significativi riferimenti ai contenuti scambiati tra gli *stakeholder* all'interno del *network*, quello che ci interessa sottolineare ai fini del presente lavoro è quali influenze possono avere le relazioni tra gli attori della cooperazione sulla *governance* delle organizzazioni stesse. Per fare ciò si porrà l'attenzione sulle relazioni interorganizzative, adottando per estensione il punto di vista della *Stakeholder Management Theory*⁴ (*SMT*).

La *SMT* è essenzialmente una teoria manageriale che ha come oggetto il comportamento di chi gestisce l'impresa cercando di allargare la "mappa" degli interlocutori⁵ e, rapportando la *SMT* alla teoria dei sistemi aziendali, si può pensare alle organizzazioni come una rete-sistema di *stakeholder*, ognuno dei quali si rapporta agli altri

² Cfr. S. WASSERMAN, K. FAUST (1996).

³ Cfr. ROWLEY, 1997; FROOMAN, 1999; PAJUNEN, 2006.

⁴ La base concettuale della *SMT* può essere riassunta nei seguenti punti:

- La *SMT* studia la gestione dell'impresa e non è né una teoria socio-economica o politica né una teoria etica generale (E. FREEMAN, G. RUSCONI, M. DORIGATTI, (a cura di), *Teoria degli stakeholder*, Franco Angeli, Milano, 2007, pp. 14-15);
- Sono *stakeholder* tutti coloro che volenti o nolenti sono collegati all'attività dell'impresa e che pertanto sono, direttamente o indirettamente, condizionati dalla sua attività e da essa sono condizionati;
- Chi elabora le strategie dell'impresa deve tener conto nelle scelte di tutti gli *stakeholder*;
- L'obiettivo della gestione è la massimizzazione del "benessere" degli *stakeholder* nel lungo periodo;
- Si ha interdipendenza tra azione di business ed azione etica;
- L'impresa è pensabile come un insieme di *stakeholder* che interagiscono tra di loro.

⁵ Sulle "mappe degli *stakeholder*" vedi FREEMAN (1984).

con sue specifiche “mappe” e cerca di equilibrarsi continuamente entro un sistema economico dinamico e complesso⁶.

Il sistema di relazioni che gli attori della cooperazione stabiliscono sia con attori individuali che collettivi potrebbe rappresentare una variabile costitutiva del sistema organizzativo stesso e non semplicemente un fattore che si affianca a un modello gestionale interno già codificato a cui l’organizzazione fa riferimento. Da questo sistema di relazioni nascono le organizzazioni reticolari che si sviluppano a partire dagli elementi costitutivi e diventano una sorta di estensione “naturale” dell’organizzazione stessa. Possono essere create non solo per risolvere problemi di coordinamento esterni ma anche per risolvere quelli legati allo sviluppo funzionale; in altre parole, le organizzazioni reticolari diventano talvolta necessarie per la sopravvivenza e per il perseguimento degli obiettivi stabiliti.

Le reti interorganizzative possono essere costruite e gestite sia attraverso accordi formali che informali: quelle che ci interessano ai fini del presente contributo sono quelle formali⁷, quali le organizzazioni di secondo livello; ovvero si può prevedere di costituire, di fronte a problemi di *governance* particolarmente complessi, come quelli che emergono in sede di cooperazione internazionale, organizzazioni orizzontali di natura formalmente indipendente ma controllate dalle organizzazioni che hanno dato loro vita, con lo scopo, da un lato, di massimizzare le risorse possedute, dall’altro di condividere il rischio di progettazioni complesse.

Ma, nell’ambito della cooperazione, la rete non nasce solo dalla volontà di proteggere interessi specifici, ma potrebbe nascere anche dalla necessità di soddisfare bisogni comuni. L’idea di fondo è che alla base della creazione di organizzazioni di tipo reticolare vi possa essere un interesse o un obiettivo comune che superi gli interessi dei singoli *stakeholder*; pertanto, le organizzazioni che entrano nella rete per soddisfare un bisogno comune vivranno una condizione di mutua dipendenza le une dalle altre.

Se proviamo ad applicare il concetto di rete al concetto di *governance* dobbiamo riconoscere la necessità di un tentativo di

⁶ Sull’argomento cfr. RUSCONI (2006).

⁷ Le reti interorganizzative formali sono quelle dove gli accordi si realizzano tradizionalmente attraverso la stipula di contratti o la costituzione e il funzionamento di reticoli interorganizzativi strutturati (DAFT, 2005).

formalizzazione delle regole del governo organizzativo poiché l'interrelazione e la complessità dei rapporti che si sviluppano all'interno dell'organizzazione e la necessità di definire obiettivi comuni richiede necessariamente forme di definizione degli aspetti portanti della struttura di governo; ciò in quanto il governo di una rete di attori interdipendenti sembra incompatibile con una *governance* di tipo gerarchico poiché impedirebbe l'instaurarsi di legami di interdipendenza di tipo fiduciario che caratterizzano le relazioni basate sulla mutualità.

A nostro parere ciò potrebbe condurre ad una prospettiva diversa rispetto ad una *governance mono-stakeholder* o *multi-stakeholder* in quanto la *governance* di ciascuna organizzazione reticolare va studiata e ridefinita di volta in volta allo scopo di adattare nel miglior modo possibile la posizione di ciascun gruppo di attori rispetto a quella degli altri gruppi; la questione è se si può considerare una prospettiva di *governance interattiva* o *reticolare*.

3. Una prospettiva diversa per la *governance*. Alcune considerazioni.

La *governance* di un'impresa riguarda in particolare i processi attraverso i quali gli individui che detengono il potere assumono decisioni con lo scopo di massimizzare il profitto (McGregor, 2000). Nel caso in esame la *governance* non ha come obiettivo il solo successo economico ma assume una dimensione performativa più ampia inglobando la qualità sociale dei beni e dei servizi prodotti (Taylor, Chait, Holland, 1991); in altre parole, attraverso la *governance* si tende a massimizzare sia la performance economica che sociale.

A tal riguardo, due sono gli elementi di maggiore interesse da cui prendere spunto. Il primo è dato dall'evoluzione della *governance*, da cui scaturisce una nuova configurazione dei compiti e del ruolo delle istituzioni di governo: sotto la spinta di una serie di impulsi legati all'evoluzione della società e dell'economia contemporanea essa ha subito profonde trasformazioni⁸. Su queste trasformazioni hanno agito

⁸ Per una interessante raccolta di scritti sul tema si veda OECD (2001).

diversi fattori, tra cui, come si è detto, la complessità dei sistemi sociali ed economici contemporanei che risultano costituiti da molteplici intrecci di interazioni a tutti i livelli; ancora, la natura delle dinamiche cognitive che si dispiegano attraverso una molteplicità di attori e di relazioni; infine, il crescente ruolo giocato dai sistemi locali e dal decentramento nell'ambito dei processi di globalizzazione.

Un secondo elemento è costituito dal contributo sempre più rilevante del terzo settore per la crescita della società civile, l'inclusione sociale, la partecipazione alla cittadinanza attiva, il miglioramento della qualità della vita. Ciò ha comportato una rivisitazione dei rapporti tra i vari soggetti istituzionali i quali, muovendosi in un quadro di autonomia e cooperazione, devono avvalersi di idonei strumenti per migliorare i processi di gestione interna ed ottimizzare i servizi offerti alla collettività.

Il modello istituzionale che meglio pare adattarsi alle esigenze evidenziati dianzi e che può efficacemente regolare le relazioni di scambio tra gli agenti dell'attuale scenario socioeconomico, viene spesso identificato nella "governance reticolare ed interattiva", traduzione italiana del termine "*multilevel governance*". Consiste nell'attivazione e nel governo di un network di coordinamento e di cooperazione finalizzato al raggiungimento di obiettivi condivisi: una forma di coordinamento operato non attraverso relazioni gerarchiche e nemmeno attraverso relazioni di mercato, ma attraverso l'attivazione e il governo di processi interattivi, cooperativi e negoziali dove tutti i soggetti vengono coinvolti.

Dobbiamo considerare che tali forme di coordinamento reticolare o di *network coordination* si sviluppano in sistemi locali estremamente complessi e dinamici dove i processi che in essi si compiono non paiono formati da sequenze di eventi concatenati da nessi causali di tipo deterministico, ma piuttosto di tipo evolutivo.

Infatti, il concetto di governance come in precedenza espresso, si è diffuso in questi anni proprio per sottolineare l'aumento del numero dei soggetti coinvolti nella gestione delle politiche pubbliche; ciò implicherebbe l'affidamento di responsabilità politiche e di competenze amministrative ad una più ampia platea di attori semi-pubblici, privati locali o sovranazionali.

Ed è proprio dallo studio delle forme di aggregazione delle organizzazioni che è scaturita una riflessione fondamentale in materia di interventi allo sviluppo: non esiste un unico modello da perseguire poiché ogni territorio può, in modo del tutto endogeno ed autonomo, sfruttando le proprie risorse, trovare un percorso originale. Ancora, l'affermazione di principi quali partecipazione e partnership ha contribuito al passaggio dalle politiche tradizionali, *top-down*, ad interventi *bottom-up*, che spingono le reti locali alla produzione di percorsi originali ed endogeni di sviluppo.

Forte sorge la necessità del passaggio a nuove forme di governo. Si passa da una *governance* verticale (interistituzionale) a forme di *governance* orizzontale (territoriale, regionale).

La *governance* verticale afferisce ad una rinnovata ripartizione delle competenze tra le istituzioni e, quindi, ad un nuovo sistema di relazione tra le diverse scale geografiche nella formazione delle decisioni. Secondo Bobbio (2002) si sta operando un passaggio da un coordinamento a priori e negativo ad uno a posteriori e positivo e quindi lo sviluppo diventa conseguenzialmente il prodotto di un processo cooperativo.

Su questi concetti poggia l'affermazione di una *governance* multi-livello in tema di cooperazione in quanto le organizzazioni e le istituzioni devono necessariamente dialogare in "orizzontale". Infatti, il moltiplicarsi dei soggetti che partecipano ai processi decisionali ha aperto la riflessione sulla trasformazione dei metodi di organizzazione e pianificazione dello sviluppo. Il decentramento di poteri verso il basso e la contemporanea apertura al settore privato, l'accresciuta competizione internazionale nonché l'importanza dei governi locali nel decidere del proprio sviluppo, comporta la necessità di creare un dialogo tra gli attori della cooperazione allo scopo di creare nuovi modelli di sviluppo ed efficaci strumenti di pianificazione.

Nella *governance* orizzontale dovrebbe compiersi la necessaria apertura del processo decisionale a tutti coloro che sono "destinatari" dalle scelte allo scopo di garantire che tutti abbiano un'opportunità di sviluppo coerente con le proprie potenzialità.

4. Brevi conclusioni

Come traspare da quanto detto in precedenza, non è facile dare una definizione di *governance* condivisibile da tutti, poiché essa è utilizzata per definire sia processi e strumenti che cause ed effetti; la visione che adottiamo in questo breve contributo è quella di *governance* come elemento sostanziale nel processo decisionale in materia di sviluppo, di definizione di politiche, programmi e di pianificazione territoriale.

L'ottica che si privilegia quindi è quella orizzontale in quanto, in tale ottica, il processo di decentramento e la declinazione del concetto di sviluppo nei diversi contesti nazionali, dove la cooperazione e gli attori della stessa intervengono, assume un significato enfatizzato dalla natura stessa della *governance*, caratterizzata dal continuo interagire della dimensione locale con quella globale.

I rapporti multilivello di cui abbiamo discusso in precedenza, sostanziati nei diversi livelli di azione e di interazione istituzionale, si articolano sia in senso verticale, dal livello micro (istituzioni ed economie locali) al livello macro (istituzioni nazionali e sopranazionali), sia in senso orizzontale fra i diversi *stakeholder* e i componenti dei sistemi istituzionali formali e informali.

Pertanto, l'integrazione fra i diversi livelli sembra migliorare la possibilità di sviluppo di strategie sinergiche fra incremento delle capacità di *governance*, diminuzione degli ostacoli allo sviluppo e miglioramento delle strategie di cooperazione.

Bibliografia

BOBBIO L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2002.

BOBBIO L., "Governance multilivello e democrazia", in *Rivista delle politiche sociali*, n. 2, 2005, pp. 51-62.

DAFT R., *Organization Theory and Design*, Thomson South-Western, Mason (OH), 2005, Trad. It. *Organizzazione aziendale*, Apogeo, Milano, 2007.

DE ROSA M., DE VINCENZO D., *Tra globalizzazione e localismo. Quale futuro per i sistemi produttivi locali?*, Liguori, Napoli, 2001.

FADDA S., *Does the change of economic institutions require a change in values?*, Università Roma Tre, Dipartimento di Economia, W.P. n. 28, ottobre 2002.

FREEMAN R.E., *Strategic management: a Stakeholder Approach*, Pitman Publishing, Boston, 1984.

FREEMAN E., RUSCONI G., DORIGATTI M., (a cura di), *Teoria degli stakeholder*, Franco Angeli, Milano, 2007.

FROOMAN J., "Stakeholder Influence Strategies", in *Academy of Management Review*, n. 24, 1999, pp. 191-205.

GRANOVETTER M., "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", in *American Journal of Sociology*, Vol. 91, No. 3., November 1985, pp. 481-510;

KOOIMAN J., *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage Publications, London, 1993.

MCGREGOR L., *The human face of corporate governance*, Palgrave, New York, 2000.

OECD, *Governance in the 21st century*, OECD, 2001.

PAJUNEN K., "Stakeholder Influences in Organizational Survival", in *Journal of Management Studies*, 43, 2006, pp. 1261-1288.

ROWLEY T.J., "Moving Beyond Dyadic Ties: a Network Theory of Stakeholder Influences", *Academy of Management Review*, 22, 1997, pp. 887-910.

RUSCONI G., *Il bilancio sociale, economia, etica e responsabilità dell'impresa*, Ediesse, Roma, 2006.

SCIARELLI S., *Etica e responsabilità sociale nell'impresa*, Giuffrè Editore, Milano, 2007.

TAYLOR B.E., CHAIT R.P., HOLLAND T.P., "Trustee motivation and board effectiveness", in *Noprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 20, 1991, pp. 207-224.

TAROZZI A. (a cura di), *Visioni di uno sviluppo diverso*, Ed. Gruppo Abele, Torino, 1990.

TOMEI G., "Cooperazione decentrata, partnership di sviluppo e comunità transazionali", Master Europeo "Imprenditorialità sociale ed e-governance locale", Università di Pisa, Dipartimento di Scienze Sociali, giugno 2005.

WASSERMAN S., FAUST K., *Social Network Analysis. Method and Applications*, Cambridge (MA), Cambridge University Press, 1996.