

## Dalla *corporate governance* alla categoria politica di *governance*

**Alessandro Arienzo**

È da almeno un ventennio che assistiamo all'uso crescente del termine *governance* nei più diversi ambiti istituzionali, politici e di ricerca e con significati e implicazioni differenti nei diversi contesti d'utilizzo. In particolare, nella comunità scientifica essa attraversa le contemporanee dottrine dell'amministrazione e dello stato (*New Public Management*, dottrine o teorie della regolazione), le teorie dell'organizzazione delle corporazioni economiche (*corporate governance*), i dibattiti sul governo locale e urbano, alcuni sviluppi della politica internazionale (*global governance*). In tutti questi contesti il termine è talvolta utilizzato con un'accezione descrittiva, e quindi finalizzato a fotografare le articolazioni concrete che assumono i rapporti tra gli attori e i meccanismi decisionali, altre volte esprime invece una tensione analitica, e quindi copera come strumentazione tecnica finalizzata all'interpretazione dei mutamenti in atto, oppure nasconde un intento prescrittivo tentando di favorire l'applicazione o l'assunzione da parte di attori di norme, principi, standards, codici regolativi o auto-regolativi. È quest'ultimo il caso di documenti come l'importante *Libro bianco sulla governance europea* prodotto nel 2001 oppure il report *On Our Global Neighborhood* risalente al 1995 - ed ancora prima i documenti del Fondo Monetario Internazionale o della Banca Mondiale - nei quali venivano stabiliti *standards* o principi di buona *governance* nella conduzione dei rapporti economico-politici a livello mondiale. Infine, non è difficile incontrare un uso retorico-pubblicistico del termin: in tal senso, il politologo Gerry Stoker ha sottolineato come talvolta esso sia «used to provide the acceptable face of spending cuts» (STOKER, 1998: 18) ed il linguista Norman Fairclough ritiene che «Summing up on language in relation to governance, the discourse on governance has a significant effect in representing, cementing and stimulating changes in practices of governance... At the same time, the establishment of new linkages between policy communities within new institutional entities of governance includes new articulations and recontextualizations of discourses» (FAIRCLOUGH, 2004: 3).

Particolarmente significativa è la definizione della *governance* presente nel rapporto *On Our Global Neighborhood* (1995) stilato dalla *Commissione sulla Governance Globale* delle Nazioni Unite. Con *governance* s'intende «the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest» (CGG, 1995: 5). In questa accezione, la *governance* è descritta principalmente nei termini di un processo di tipo negoziale tra interessi differenti o conflittuali con lo scopo di raggiungere, e far valere, pratiche co-operative e di composizione delle fratture. Accezioni differenti dello stesso termine - e che in parte attraversano anche questo stesso documento - indicano con lo stesso termine un insieme di strutture finalizzate a porre in relazione attori istituzionali e non istituzionali. In questi casi, con *governance* si vogliono descrivere o analizzare modalità particolari o innovative di rapporto, azione o coordinamento tra istituzioni e interessi pubblico-privati. Si accentua, quindi, l'attenzione sui rapporti tra attori diversi istituendo procedure e dispositivi che si affiancano e condizionano i moduli più tradizionali del governo. I continui spostamenti tra una *governance* articolata a partire dai processi ed una sua definizione centrata intorno alle strutture e agli attori restano tra i fattori di maggiore ambiguità nei contemporanei dibattiti sull'argomento.

In tal senso, sia sui piani della comunicazione e dell'informazione politica più ampia quanto su quello scientifico, la *governance* resta un concetto opaco, e ancora oggi la gran parte degli

studiosi ne ricostruiscono i tratti generali per via di differenziazione o di opposizione al governo. Si intende allora come possa essere difficile delineare una compiuta teoria della *governance* per ciò che concerne la teoria politica. In tal senso, importanti politologi l'hanno definita una proto-teoria, e quando si è tentato di offrirne una definizione in positivo si è ricorso ad un lungo elenco di aggettivi come *multilivello, non-gerarchica, partecipativa, complessa*. Per tale ragione il politologo Bob Jessop le ha attribuito una natura pre-teorica ed una funzione eminentemente critica: «governance theory tends to remain at the pretheoretical stage of critique: it is much clearer what the notion of governance is against than what it is for» (JESSOP, 1995: 318). Similmente, Meghnad Desai, introducendo un lavoro collettaneo dedicato alla *global governance*, ha sottolineato come «The word... presents dangers and opportunities to anyone who would re-open the question of global governance, thought the term itself lacks in precision... beyond that negative stance, the concept of global governance needs to be clarified, amplified and, if thought desirable, made operational» (DESAI, 1995: 7). Ad oggi il testo più rilevante sull'argomento è forse *Governance without Government* di James N. Rosenau ed Ernest -O. Czempiel nelle cui pagine appare una definizione di *governance* come «order plus intentionality» (ROSENAU / CZEMPIEL, 1992: 5). Con ordine s'intende l'insieme delle regole formali e informali che permettono agli attori di raggiungere determinati obiettivi; regole, tuttavia, che possono darsi solo in un contesto di intenzionalità condivisa, «Governance is thus a system of rule that is as dependent on intersubjective meanings as on formally sanctioned constitutions and charter. Put more emphatically, governance is a system of rule that works only if it is accepted by the majority (or, at least, by the most powerful of those it affects), whereas governments can function even in the face of widespread opposition to their policies» (ROSENAU / CZEMPIEL, 1992: 4). Nello stesso volume, Czempiel definisce invece la *governance* come «the capacity to get things done without the legal competence to command that they be done» (ROSENAU / CZEMPIEL, 1992: 250). Tutte queste definizioni, pure fortemente evocative, sono state ritenute da più parti concettualmente poco chiara (LAKE, 1995; FINKELSTEIN, 1995).

### **1. per un'etimologia della *governance***

Può essere utile, in via preliminare, tornare alla radice etimologica del termine *governance* ed al lungo percorso che l'ha portato a differenziarsi da quello originariamente sinonimico di *government*. Col termine governo in italiano indichiamo indifferentemente un'istituzione, una particolare attività (quella di governare) ed il suo risultato. Ed è forse per tale motivo che la traduzione italiana del documento *Un libro bianco sul sistema di governo europeo*, stilato dal gruppo di lavoro europeo sulla *governance* e preparatorio al *Libro bianco*, riporta l'espressione *sistema di governo* come corrispettivo dell'inglese *governance* (SEC, 2000). In inglese, infatti, con *government* si indica l'istituzione del Governo mentre è con l'espressione *governing* che si intende la pratica del governare; l'espressione *governance* - nel suo uso generico - è invece utilizzata per indicare il risultato dell'azione del *government*. La *governance* ha la sua radice più antica nel greco *kubernân* usato per indicare l'atto di condurre una nave oppure un carro. Nelle opere di Platone il termine indica il governo degli uomini e di qui attraverserà la storia politica nella sua forma latina *gubernare*. In Francia, nel XIII secolo, il termine *gouvernance* mostra due inflessioni diverse: nella prima - più generica - esso era usato per indicare le modalità del governo nella sfera domestica e nell'ambito politico-amministrativo; nella seconda, che compariva in ambito giuridico, si designavano in modo più specifico le modalità di autogoverno dell'Artoise e della Fiandra dotate di un particolare *status*. In Inghilterra il termine indicava innanzitutto l'atto di governare: «The action or manner of governing» (OED, 1989: 710). Esso però era collegato sia al governo come comando del principe, sia a quell'insieme di norme, consuetudini, statuti e *libertates* che rappresentavano l'intreccio dei diritti e dei poteri costituenti l'organizzazione politica e civile inglese. In tal senso, il termine evidenzia quelle relazioni molteplici che nel corpo politico e civile concorrono a determinare l'ordine politico. Esempio, in tal senso, è l'uso fattone da Sir John Fortescue nel suo

*On the Laws and Governance of England*, scritto tra il 1471 e il 1476, nel quale la *governance* è descritta come un insieme ordinato di leggi, consuetudini ed istituti che si affiancano - e limitano - il potere del principe e che costituiscono il *dominium politico et regale*. Poco meno di un secolo dopo, nel 1628, il giurista Coke scriverà di *good governance* per riferirsi ad un governo nel quale «full right is done to every man» (OED, 1989: 711). Sarà, comunque, proprio la *governance* intesa come modalità d'esercizio del governo a riemergere nella seconda metà del XX secolo, pian piano arricchendosi di una pluralità di significazioni diverse che faranno da base al suo crescente utilizzo a partire dagli anni '80 da parte di economisti, politologi, scienziati della politica, istituti ed organismi internazionali. Momento importante è senz'altro il dibattito sulla riforma delle strutture e istituzioni di governo metropolitano negli Stati Uniti, a partire dal quale il termine viene consapevolmente utilizzato in opposizione al *government*. Ciò avviene certamente in un contesto teorico specifico determinato dall'individualismo metodologico e dal *public choice approach*. Poco dopo, nell'ambito diverso dell'analisi dell'organizzazione delle corporazioni economiche e finanziarie, emerge il tema della *corporate governance* che nei suoi caratteri più generali sarà ripreso verso la fine degli anni '80 da istituzioni finanziarie sovranazionali quali il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale per definire *standards* o norme comportamentali da utilizzare come indicatori per l'assegnazione di prestiti o finanziamenti agli Stati fino a giungere nel 1995 alla sua esplicita codifica da parte delle Nazioni Unite.

Sul piano dell'analisi, invece, in un importante saggio del 1999 Renate Mayntz ha individuato tre diverse accezioni del termine. La prima indica «un nuovo stile di governo, distinto dal modello del controllo gerarchico e caratterizzato da un maggior grado di cooperazione e dall'interazione tra stato e attori non-statali all'interno di reti decisionali miste pubblico/private» (MAYNTZ, 1999: 3). La *governance* si presenta come *policy network*, come co-decisione e negoziazione diffusa. In una seconda accezione la *governance* sta per «quelle modalità distinte di coordinamento delle azioni individuali, intese come forme primarie di costruzione dell'ordine sociale. In particolare questo secondo uso è derivato dall'economia dei costi di transazione, dall'analisi di mercato e della gerarchia quali forme alternative di organizzazione economica» (MAYNTZ, 1999: 4). Infine, l'uso del termine include entrambe le precedenti interpretazioni nelle loro accezioni più ristrette *in veste di sotto-tipi*. A ben guardare, dice la Mayntz, lo sviluppo della *governance* non è altro che il frutto dei mutamenti intervenuti nelle teorie della direzione politica (*steuerungstheorie*).

Ad oggi, la gran parte degli studiosi della *governance* - particolarmente quelli di matrice anglo-americana - concorda su una definizione ampia del termine secondo cui esso connota tutti i processi di svolgimento dell'azione collettiva (*organizing collective action*): «Governance is ultimately concerned with creating the conditions for ordered rule and collective action» (STOKER, 1998: 17). Definizione, questa, certamente utile quando s'intenda stabilire un piano di riferimento tra discipline diverse, ma poco efficace quando si vogliano individuare i tratti caratterizzanti quelle pratiche di organizzazione dell'azione collettiva che nei diversi contesti, e particolarmente in quello politico, vengono correntemente descritte come pratiche di *governance*. In altre parole, poco utile a chiarire le differenze e specificità di espressioni sempre più ricorrenti - e con un loro uso specifico - quali *social governance*, *political governance*, *local governance* o anche *global governance*. La questione è allora definire i tratti costitutivi, ed il complesso dei significati, di una teoria della *governance* politica che costituisca quella cornice entro la quale s'innestano pratiche differenti adattate a contesti d'esercizio diversi. Ciò permetterebbe di separare la *governance* intesa come *governing* (in italiano qualcuno traduce *governanza*) da una *governance* più specifica, intesa quindi come un paradigma politico radicalmente differente dal governo inteso in senso moderno.

## **2. la *governance* corporata e la natura degli attori**

L'uso del termine di *governance* in un'accezione distinta da quella di governo compare in due campi di ricerca tra loro profondamente differenti: lo studio del governo locale e urbano, sul quale si dirà qualcosa più oltre, e l'economia delle corporazioni. È utile cominciare con quest'ultima

poiché è dal mondo della finanza, a partire dallo sviluppo da parte della Banca Mondiale del concetto di *buona governance* come criterio per l'attribuzione di prestiti ai paesi in via di sviluppo, che il termine è diventato centrale nel confronto politico internazionale. Peraltro, le difficoltà incontrate dai teorici della *governance* corporata relativamente alla definizione del ruolo dei diversi attori - e particolarmente intorno alla definizione degli interessi propri di *stakeholder* e *shareholder* - prefigurano alcuni dei temi cruciali nelle contemporanee teorie della *governance* politica; non ultima, la sostanziale difficoltà incontrata nell'offerirne una definizione compiuta. Anche nell'economia delle corporazioni, infatti, vi sono definizioni diverse e parzialmente contraddittorie, che rispondono a premesse di base tra loro differenti e che sono legate alla natura degli attori coinvolgibili più che alla composizione dei processi. In una prima utile definizione la «corporate governance is concerned with ways of bringing the interests of investors and managers into line and ensuring that firms are for the benefit of investors» (MAYER, 1997: 154). In questa accezione essa rappresenta un insieme di meccanismi e procedure finalizzato ad armonizzare ed ottimizzare gli interessi degli investitori in relazione a quelli diversi della struttura manageriale. L'obiettivo è tutelare gli *shareholder* a fronte dell'operato di una dirigenza con interessi propri, anche se non necessariamente divergenti o contraddittori rispetto a quelli degli investitori. Una definizione diversa è invece offerta da Deakin e Hughes per i quali la *governance* corporata «is concerned with the relationship between the internal governance mechanics of corporations and society's conception of the scope of corporate accountability» (DEAKIN / HUGHES, 1997: 2). Gli attori, in questo caso, sono da un lato la corporazione, o più propriamente i meccanismi interni che ne costituiscono il funzionamento; dall'altro, la società generalmente intesa come l'insieme di *ownership* e di dirigenza, che è quella che definisce finalità e limiti della *corporate accountability*. Ancora diversa, e più ampia, è la definizione offerta da Keasey e Wright secondo la quale l'oggetto della *governance* corporata include tutte quelle «structures, processes, cultures and systems that engender the successful operation of the organisations» (KEASEY / WRIGH, 1997: 2). Gli attori di cui tenere conto sono, allora, diversi anche se accomunati dal concorrere, attraverso il loro operato, al successo della compagnia.

Queste definizioni trovano oggi - e non senza difficoltà - una categorizzazione più ampiamente condivisa, ma anche più generale, dei sistemi di *governance* corporata come di quei meccanismi - economici e legali - finalizzati alla definizione della natura della proprietà (*ownership*) e del controllo dell'organizzazione entro una data economia (COOK / DEAKIN, 1999: 2). Tali meccanismi, che pure possono essere alterati dall'esterno per via di procedimenti giuridici o politici, poggiano solitamente su *Company laws* o su forme e procedure autoregolatrici (il *City Code on Takeover and Mergers* inglese, gli *Stock Exchange Listing Rules*, gli *Accounting Standards*). La *governance* corporata, quindi, concerne quei processi di autoregolazione - e quindi di attribuzione autonoma di norme così come di procedure di controllo e verifica - attraverso cui si rende più efficiente, più trasparente e più sicuro l'operato della corporazione a beneficio degli attori coinvolti (ROSSI, 2003: 71-97).

Restano aperti, tuttavia, alcuni snodi importanti sulla natura degli attori. In primo luogo la categoria di *ownership* è una categoria problematica, che mostra una differenza significativa tra le realtà corporate statunitensi e inglesi, da un lato, e quelle europee e asiatiche dall'altro lato. Le prime si fonderebbero su un'idea - di natura prettamente finanziaria - secondo la quale con proprietari si deve intendere gli *shareholders*, che dispongono in ultima istanza dei diritti residuali di proprietà e controllo. Poiché il controllo o la gestione dell'impresa sono diversi e separati dalla proprietà, l'obiettivo della *governance* sarebbe proprio «aligning the objectives of management with the objective of shareholder wealth maximization» (COOK / DEAKIN, 1999: 3). La struttura di simili corporazioni - definita come *outsider system of corporate governance* - è sostanzialmente diversa dai modelli tedesco (e più generalmente europeo) e giapponese dell'*insider system of corporate governance* caratterizzato da «cross-shareholdings, cross-representation of directorates, large investor involvement in corporate decision making, and concentrations of share ownership» (COOK / DEAKIN, 1999: 4). Il primo rappresenta un sistema nel quale il controllo appartiene al comparto

degli azionisti nel quale risiede la supervisione, la decisione residuale e la proprietà. Nel secondo, invece, gli investitori incidono maggiormente nel processo manageriale e quindi il controllo è esercitato dall'interno, non essendoci una forte separazione tra *ownership* ed il comparto dirigenziale.

Altro aspetto di rilievo è quello dato dalla differenziazione tra *shareholder* e *stakeholder*; il secondo termine essendo più generale del primo. In un'interpretazione più ristretta della *governance* corporata gli interessi e i benefici da garantire e sui quali costruire i processi di *accountability* e sorveglianza sono esclusivamente quelli degli azionisti (*shareholder*) nei quali risiede il controllo residuale sulle operazioni della dirigenza. In modelli di *governance* più ampi, invece, tutti gli *stakeholder* - ossia tutti coloro i quali abbiano un interesse nelle scelte operate dalla compagnia - debbono essere considerati propriamente attori. In questo caso diviene necessario definire i criteri a partire dai quali alcuni attori possono essere considerati portatori di interessi ed altri no. Se agli inizi degli anni '80 come *stakeholders* erano considerati tutti coloro i quali potevano condizionare la compagnia o erano condizionati da essa (FREEMAN / REED, 1983; FREEMAN, 1984; FREEMAN / EVAN, 1990), le più recenti definizioni hanno tentato di restringerne il significato. Donaldson e Preston - a partire da una teoria dei diritti di proprietà basata su una nozione pluralistica di giustizia distributiva - ritengono che *stakeholders* siano tutti coloro che hanno un interesse morale nelle attività della compagnia (DONALDSON / PRESTON, 1995: 65-91). Modelli più strettamente economici puntano invece l'attenzione su coloro che hanno interessi di lunga durata nel successo economico dell'impresa (BLAIR, 1995); più recentemente si è invece definiti *stakeholders* «those whose relations to the enterprise cannot be completely contracted for, but upon whose cooperation and creativity depends for its survival and prosperity» (SLINGER / DEAKIN, 1999: 1), includendo - cioè - tutti coloro che sono direttamente impegnati in un rapporto lavorativo, commerciale o finanziario con l'impresa. Azionisti, finanziatori, *management*, collaboratori, impiegati e per certi versi anche clienti, fornitori, *retailers*, sarebbero tutti attori impegnabili nei diversi momenti della *governance* corporata.

Solo a partire dalla definizione degli attori è quindi possibile stabilire quei principi di *accountability* che, quando rispettati, e quando capaci di garantire anche il successo della compagnia, rappresentano una *good governance*. L'aggettivo *buona* ha quindi la funzione di differenziare in via analitica tra una *governance* intesa come categoria descrittiva di meccanismi di controllo, circolazione delle informazioni e decisione o co-decisione che sottendono all'organizzazione della compagnia, ed una *governance* intesa come modello prescrittivo che stabilirebbe quei criteri (o standards) di *accountability*, di efficienza e trasparenza che dovrebbero caratterizzare l'organizzazione della corporazione. Particolarmente importante, in tal senso, è la stesura da parte dell'*Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD, 1999) dei *Principles on Corporate Governance*, affermatasi come principi e standards di buona *governance* corporata e che nascono dall'esigenza di vedere garantite trasparenza e *accountability* nel governo delle corporazioni. Il moltiplicarsi degli stati i cui assetti economici sono orientati al mercato e l'accelerazione dei processi di privatizzazione nei settori pubblici e dell'energia hanno favorito l'allargarsi del loro ruolo e potere nel contesto internazionale. A questi sviluppi hanno fatto seguito gravi e ripetute crisi economiche e finanziarie nei diversi mercati macroregionali ed il moltiplicarsi degli scandali finanziari e delle critiche e delle accuse per il disinteresse verso i diritti dei lavoratori, la tutela ambientale e più in generale il benessere complessivo della società.

Lo scopo del documento stilato dell'OECD è quello di stabilire alcuni criteri a partire dai quali è possibile dare vita ad buona *governance* capace di «assure that corporations use their capital efficiently. ... ensure that corporation take into account the interests of a wide range of constituencies, as well as of the communities within which they operate, and that their board are accountable to the company and shareholders. ... to assure that corporations operate for the benefit of the society as a whole» (OECD, 1999:7). Da un lato, quindi, si vuole incidere su quegli aspetti più propriamente legati alla natura finanziaria della corporazione per garantirne l'efficienza degli investimenti ed il controllo nell'operato da parte degli *shareholders*; dall'altro lato, si vuole favorire

il rispetto da parte della compagnia degli interessi più complessivi della società. A parere dell'OECD, ciò permetterebbe di accrescere la fiducia nella compagnia di capitali e investitori a lungo termine così da offrire un assetto stabile, trasparente e con responsabilità chiare. In questo documento la definizione di *governance* è consapevolmente ampia e vaga poiché con essa sono da intendersi quegli «internal means by which corporations are operated and controlled» (OECD, 1999: 7). In altri termini, «a set of relationships between a company's management, its board, its shareholders and other stakeholders» (OECD, 1999: 11). La ragione di questa genericità è data dall'osservazione - per molti aspetti cruciale - che una *good governance* è possibile solo nel rapporto tra le scelte operative e strategiche della corporazione ed il *regulatory climate* definito dagli Stati e dal contesto istituzionale e legale nel quale essa si muove. È questa la ragione per cui «there is no single model of good governance» (OECD, 1999: 8). La *good corporate governance* esprime una responsabilità condivisa (*shared responsibility*), nei termini in cui essa è anche il risultato dell'azione e delle scelte di istituzioni ed enti nazionali e internazionali, di associazioni e gruppi diversi, e degli investitori. Il documento è comunque solo una carta d'intenti, nella quale sono definiti principi e standards dal valore esclusivamente propositivo «although the principles are non-binding, it ultimately is a matter of self-interest for countries and corporations to assess their own corporate governance regimes and to take these Principles to heart» (OECD, 1999: 8). Non è utile ricostruire l'insieme delle indicazioni presenti nel documento, basti tenere presente che al primo punto vi sono quelle procedure di corretta comunicazione, informazione e definizione degli assetti societari che debbono garantire i diritti degli *shareholders* e il loro equo trattamento. Seguono, quindi, quei suggerimenti in favore del riconoscimento del ruolo e dei diritti degli *stakeholders* (la cui tutela è comunque demandata a soggetti istituzionali, legali o para-istituzionali esterni alla corporazione); la definizione dei principi di trasparenza (*transparency*) e apertura (*disclosure*); infine, le responsabilità che appartengono al consiglio d'amministrazione (*board*).

Come vedremo più avanti, il quadro problematico che emerge dal mondo delle corporazioni non è molto diverso da quello che si presenta quando si osservano realtà differenti quali il governo locale, l'amministrazione oppure l'organizzazione internazionale dei poteri. La definizione degli attori coinvolti o coinvolgibili nel processo di *policy-making*, infatti, è il presupposto senza il quale non è possibile definire alcun criterio di *accountability* o stabilire le concrete procedure di partecipazione ai meccanismi di *governance*. Peraltro, la riformulazione in chiave politica della distinzione tra *shareholders* e *stakeholders* - se da un lato definisce l'ampiezza e il senso della partecipazione democratica negli assetti di *governance* politica - dall'altro lato presenta il rischio dell'esclusione e della marginalizzazione. Non è un caso che, se appare meno problematica la definizione degli *shareholders*, di maggiore difficoltà è lo stabilire la natura degli *stakeholders* ed il limite partecipativo o consultivo che si è disposti ad offrire loro. È evidente che se definizioni diverse degli *stakeholders* comportano obiettivi e strategie differenti da parte delle imprese, allo stesso modo il mutamento degli scopi o degli orientamenti della compagnia può comportare una sostanziale trasformazione del ruolo e della funzione degli *stakeholders*. Peraltro, se è vero che il documento stilato dall'OECD è esclusivamente un documento d'intenti - e su alcuni punti significativi estremamente generico nelle definizioni -, appare evidente come la definizione dei termini di *accountability*, *transparency* o più generalmente *good governance* sia il frutto, in ultima istanza, del *management* stesso - ben più che dell'assemblea degli azionisti - la cui esigenza di governo efficace resta certamente prioritaria. Come vedremo, è questa in nuce la discrasia tra necessità dell'efficienza ed esigenze di partecipazione e legittimità che emerge con forza anche nel dibattito sulla *governance* urbana.

### **3. la *governance* delle aree urbane**

Il termine *governance*, nella sua piena differenziazione dal *government*, è presente già dagli anni '60 in molti studi tesi a descrivere le caratteristiche di nuovi modelli gestionali delle amministrazioni locali o delle municipalità cittadine. Pionieristico, in tal senso, è stato uno scritto di

Vincent Ostrom e Charles Tiebout nel quale veniva favorevolmente proposto un modello di gestione centrato su un sistema di attori molteplici, in concorrenza tra loro nel proporsi come fornitori di servizi pubblici in un contesto policentrico e pluralistico (OSTROM / TIEBOUT / WARREN, 1961). Lo scopo della ricerca era quello di definire i tratti di una gestione delle risorse pubbliche capace di far fronte ai tradizionali dilemmi dell'azione collettiva attraverso il sapiente utilizzo delle potenzialità offerte dal mercato e da un'organizzazione non gerarchica dei poteri e degli attori. L'autorità pubblica non doveva intervenire direttamente nella gestione dei servizi ma era tenuta a fissare *standards*, controllare gli attori ed esercitare un potere di coordinamento ed intervento residuale. Negli anni in cui veniva presentato e discusso questo lavoro, era forte negli Stati Uniti il dibattito sull'opportunità di avviare una complessiva riforma del sistema metropolitano dei servizi pubblici che rafforzasse il ruolo, i poteri e le competenze delle istituzioni, a fronte di un'organizzazione tradizionalmente frammentata e fortemente localistica. La ricerca dei due studiosi, invece, voleva mettere in evidenza l'utilità di un sistema metropolitano di tipo policentrico, organizzato intorno ad una molteplicità di attori diversi rappresentati da poteri pubblici, soggetti appartenenti al terzo settore o al settore privato, agenzie e compagnie con funzioni specifiche. Il cittadino - rappresentato come attore razionale - sarebbe stato capace di scegliere tra quei servizi ritenuti più efficienti, effettivi e *responsive* evitando le problematiche tradizionalmente associate al monopolio dell'offerta dei servizi da parte del soggetto pubblico. Il principio di fondo era stato elaborato qualche anno prima dallo stesso Tiebout ed è comunemente riassunto nell'espressione *voting with one's feet*: l'esistenza di molteplici e concorrenti *constituencies* locali permette al cittadino di scegliere quella giurisdizione dotata del sistema di servizi/costi a lui più favorevole (TIEBOUT, 1956; DOWDING / PETER / BRIGGS, 1994). Il quadro di riferimento complessivo è quello dell'individualismo metodologico ed ancora oggi - nei diversi modelli che costituiscono il panorama della teoria delle scelte razionali - esso costituisce uno degli approcci più rilevanti alla *governance* (BEVIR / RHODES, 2001). Anche in questo caso il dibattito è segnato da profonde differenze tra Stati Uniti ed Europa, particolarmente sulla natura altamente frammentata delle aree urbane statunitensi a confronto con il maggiore accentramento amministrativo che caratterizza quelle europee. È comunque possibile identificare due tradizioni diverse e oppostive che - a partire dagli anni '60 - hanno costituito gli estremi dell'asse di dibattito e d'intervento sulla riforma delle amministrazioni metropolitane: la *metropolitan reform tradition* da un lato, ed il *public choice approach* dall'altro lato. Se la prima pone la propria attenzione sulla necessità di consolidare il governo locale in funzione delle necessità e dell'evoluzione urbana, la seconda metteva al centro dei propri percorsi il mercato e la società civile che sarebbero dovuti diventare i principali attori di sviluppo in un contesto pluralistico. Nelle sue diverse forme il dibattito tra *reformers* e teorici della *transaction costs metropolitan governance* è durato a lungo, fino a trasformarsi negli anni più recenti grazie ai contributi comparativi che provengono dagli Stati Uniti ma anche dalle ricerche europee, asiatiche ed africane. Se i nodi problematici del dibattito sui sistemi di riforma urbana sono gli stessi, i temi ed i modelli d'intervento appaiono completamente mutati. A partire dagli inizi degli anni '90 ha assunto una crescente importanza la *new metropolitan governance* che - pur rielaborando i presupposti del dibattito precedente - ne evidenzia la distanza dalle contemporanee realtà metropolitane. Il nuovo approccio «argues that metropolitan governance is constructed through the relations between policy relevant actors within incrementally assembled, issue-based co-operational arrangements» (D. KÜBLER / H. HUBERT, 2002: 9; DENTE, 1990; LE GALÈS, 1995; HEALEY ET ALII, 1995; BAGNASCO / LE GALÈS, 1997; BENZ, 2001). La *governance* urbana costituisce, in sostanza, un processo di negoziazione e pianificazione che coinvolge attori molteplici, gerarchicamente non omogenei, la cui cooperazione è però alla base dei processi di *policy-formulation* e *policy-making*. Le modalità di negoziazione e cooperazione, così come il ruolo e la natura degli attori, non sono definibili a priori ma sono il prodotto di condizioni specifiche. Questo nuovo approccio non ha fatto scomparire il dibattito tra *reformers* ed esponenti della *transaction costs governance*, poiché gli schemi di coordinamento di politiche orientate allo scopo (*purpose-oriented schemes of policy coordination*) - e che costituiscono il nucleo di ciò che

compone la corrente e più generale definizione della nuova *governance* urbana - s'integrano con gli assunti di fondo delle due precedenti tradizioni. Nella prima, essi costituiscono gli stati intermedi verso il consolidamento istituzionale, nei teorici della *public choice* invece essi non rappresentano altro che una parte del sistema delle autonomie locali.

La nuova *governance* urbana ha dato vita a moduli di presa della decisione pubblica fondati su forme molteplici di cooperazione tra attori, e non su quelli più tradizionali dell'obbligazione politica o centrati sulla concorrenza del mercato. Né, quindi, un modello che tende verso la costruzione di strutture di governo territoriali accentrate, e neppure un modello che sposi l'immagine di località autonome tra loro in competizione; piuttosto, un *policy network approach* teso a mostrare come gli aggregati metropolitani possano dare vita a sistemi di organizzazione che restano ibridi tra mercato e gerarchia. In tal senso, Kübler e Hubert sottolineano come questa «new vision on metropolitan governance is reflecting debates in political science which have addressed the shift "from government to governance" since the last twenty or thirty years by emphasising the importance of *functional interest intermediation* as opposed to *territorial interest intermediation*, i.e. based on territorially defined system of representation and parliamentary decision making» (KÜBLER / HUBET, 2002: 10). La maggiore elasticità di questo approccio ha dato vita ad una grossa mole di ricerche comparative tra modelli di gestione urbana esercitati in contesti differenti (SAVITCH, 1988; BARNEKOV / BOYLE / RICH, 1989; JUDD / PARKINSON, 1990; LOGAN / SWANSTROM, 1990; KEATING, 1991; STOKER / MOSSBERG, 1994; JUDGE / STOCKER / WOLMAN, 1995; per un approccio comparativo con un'attenzione particolare al contesto nazionale della *governance* urbana: KANTOR / SAVITCH / HADDOCK, 1997; WOLMAN / GOLDSMITHS, 1992; FAINSTEIN, 1994. Ancora diverso è l'approccio di Di Gaetano e Klemanski, 1999). In tutti questi casi, i temi di dibattito restano il ruolo delle istituzioni di governo locale, gli obiettivi cui le pratiche di *governance* urbana possono concretamente aspirare a raggiungere, il ruolo dei cittadini nel processo di *policy-making*, la qualifica e la natura degli attori deputati alla partecipazione al processo amministrativo e gestionale. Ugualmente significativa è la molteplicità dei progetti internazionali di *governance* urbana sviluppatasi nell'ultimo decennio: tra essi il progetto *Urban Development Cooperation* delle Nazioni Unite; lo *Urban Management Programme* (UMP) sviluppato da UNDP/UNCHS e dalla Banca Mondiale; il *LIFE (Local Initiative Facility to the Urban Environment)* finalizzato a promuovere la cooperazione e il dialogo tra municipalità, organizzazioni non governative e comunità attraverso l'implementazione di progetti su piccola scala; il *Public-Private Partnerships Programme for the Urban Environment* (PPPUE) che supporta *joint ventures* finalizzate a trasformare in opportunità di sviluppo economico le problematiche ambientali che si presentano in diversi contesti urbani; lo *Urban Governance Initiative* (TUGI) il cui campo d'interventi è su scala macroregionale riguardando l'Asia e il Pacifico. Tutti questi progetti, in sostanza, hanno a modello teorico di riferimento quello che è stato definito *policy network approach* e sembrano avere come assunti di riferimento quelli della legittimità (*legitimacy*) dell'operato, della sua effettività (*effectiveness*) e della efficienza (*efficiency*) (OECD, 2001). Tuttavia, il rapporto tra efficienza amministrativa e partecipazione democratica resta ambiguo, poiché se una certa chiusura del processo di *policy-making* è rivendicata come necessaria per garantirne l'efficienza, il livello e le forme di tale chiusura condizionano direttamente le possibilità di esercizio di una cittadinanza partecipativa. Il nodo cruciale nella costruzione di quell'insieme di *policy networks* che strutturano un sistema di *governance* urbana starebbe proprio nella tensione tra questi due termini e, come si mostrerà più avanti, questa stessa tensione è presente al centro dei più significativi mutamenti dell'amministrazione statale.

#### **4. la *governance* e le trasformazioni nell'amministrazione e nel diritto amministrativo**

I mutamenti intervenuti nel governo locale e urbano con la comparsa di attori nuovi e con l'attuazione di processi di *policy-making* dalla natura *purposive* e multidimensionale hanno inciso

profondamente nell'organizzazione degli stati, ed hanno determinato l'uso crescente delle pratiche di *governance* nella pubblica amministrazione. Se a ciò si aggiunge il ruolo crescente giocato dalle istituzioni sovranazionali e le trasformazioni proprie delle contemporanee democrazie rappresentative, ci si rende conto che l'amministrazione, così come è andata sviluppandosi in quello che è stato definito lo stato *keynesiano*, è significativamente mutata.

Un primo, significativo, cambiamento è relativo proprio alla natura dello spazio amministrativo, sia in ragione delle trasformazioni del ruolo e degli attori decisionali, sia in relazione alla crescente importanza assunta dal mercato come fattore regolativo. Il confine che separa il governo e l'amministrazione da ciò che risiedeva al loro esterno sembra essere sempre più incerto, e se è vero che il governo e gli organi amministrativi e burocratici continuano ad essere i principali motori del processo di presa ed attuazione della decisione pubblica, è anche vero che sempre più spesso - e nei contesti più disparati - un numero crescente di altri attori sono chiamati ad operarvi legittimamente. Come ha convincentemente argomentato Martin Shapiro «the decision-making process is no longer seen as one in which private activity occurs around government decision-making, or seek to influence decision-making. Rather, the very distinction between governmental and non-governmental has become blurred, since the real decision-making process now continually involves, and combines, public and private actors» (SHAPIRO, 2001: 369). Similmente, Jan Koiman ha sottolineato che «the place of the boundaries between state and society changes», ed ha messo in evidenza come i confini stessi tra questi due termini tendono a diventare sempre più permeabili. L'interazione crescente tra stato e società avrebbe così ad oggetto proprio la natura del loro confine e le responsabilità da attribuire ai rispettivi attori. Ed in questo innovativo processo d'interazione risiederebbe la «basic matters of governance» (KOOIMAN, 1993: 4). *Governance* che a suo parere può essere tanto più effettiva quanto è capace di cogliere la dinamicità, complessità e multiformità che caratterizza le società contemporanee.

Particolarmente negli Stati Uniti, il processo di trasformazione dei confini tra stato e società è cominciato già negli anni '60 attraverso la complessiva riforma dell'apparato burocratico e amministrativo ispirata a principi teorico-politici di matrice pluralista. Obiettivo della riforma era quello di rendere lo stato più trasparente, trasformando il processo di *rule-making* nel frutto di un dialogo tra parti sociali e istituzioni. Il risultato è stato il mutamento significativo dell'istituzione pubblica in soggetto mediatore e regolativo il cui scopo è quello di agire come «facilitator of a direct agreement among interest groups» (SHAPIRO, 2001: 371). Questo processo, attraverso il ricorso all'interazione tra gruppi d'interesse e la partecipazione a *networks* consultivi o attuativi, nonché alle più diverse comunità epistemiche, ha effettivamente ampliato la partecipazione ai momenti della decisione politica ed alla gestione dell'amministrazione pubblica. Il progressivo sottrarsi dell'autorità politica dal controllo e dalla gestione di molti dei settori dell'amministrazione attraverso la riformulazione della legge amministrativa in un senso «more market-oriented, flexible, cooperative, and informal» (AMAN, 2001: 381) ha però comportato la *deregulation* di ambiti tradizionalmente gestiti dal settore pubblico.

Queste trasformazioni hanno profondamente scosso la base procedurale pubblica stabilita dall'*Administrative Procedure Act* e dalla *Due Process clause*; il primo finalizzato a definire le procedure di garanzia per il cittadino a fronte dello stato, il secondo teso a stabilire gli spazi di autonomia decisionale del potere pubblico. È accaduto che un'amministrazione fortemente ancorata agli interessi del mercato, organizzata su procedure negoziali tra attori pubblici e privati, e provvista di alto grado d'informalità, è venuta via via sostituendo il proprio potere decisionale con l'esercizio di funzioni regolative o di supervisione. Ciò però ha comportato il depotenziamento della propria capacità di operare a garanzia dei singoli cittadini, poiché nei percorsi della negoziazione non gerarchica e informale proprie delle nuove pratiche amministrative le regole stabilite dal *Due Process Clause* non si applicano (STEWART, 1975).

Per quanto concerne il panorama europeo, invece, i mutamenti più significativi nell'amministrazione pubblica non tanto sono definiti nei termini della costruzione di un modello amministrativo orientato al mercato, quanto dall'adeguamento delle strutture dei diversi stati

membri al complesso amministrativo comunitario. Per quanto concerne l'Italia, Giorgio Giraudi, in un suo studio sulla nascita di una politica dell'*antitrust* in Italia, ha messo in evidenza come essa sia stata «un importante esempio di *policy change* che avviene in un contesto di transizione sistemica sotto la spinta di un vincolo esterno» (GIRAUDI, 2000: 285). L'intreccio tra le dinamiche di trasformazione del governo di partito in Italia ed i mutamenti nella *governance* europea avviati con l'approvazione dell'Atto Unico Europeo avrebbero permesso che le spinte provenienti dall'interno dell'arco politico ed economico italiano verso l'affermazione di una legislazione in materia di *antitrust* trovassero un esito positivo. Legislazione, peraltro, che si è mossa a favore dell'istituzione di un'autorità amministrativa indipendente attraverso la legge 297/90 sulla scia delle scelte europee. Nel suo lavoro, Giraudi ha anche messo in evidenza come l'approvazione dell'Atto Unico ed il nascere di un mercato unificato abbiano reso possibile il costituirsi di uno spazio amministrativo europeo sovraordinato rispetto a quello nazionale che può concretamente fungere da potere superiore «perché è in grado di formare l'agenda politico-istituzionale e di influenzare marcatamente il *timing* del processo legislativo...; perché ha una forte influenza nell'indicazione preventiva di quali debbano essere le scelte istituzionali da compiere affinché la normativa nazionale trovi il consenso degli organi comunitari...; perché la prevalenza del diritto comunitario e delle conseguenti regolamentazioni fa sì che il dibattito nazionale sia costretto a rincorrere le novità provenienti dal livello comunitario» (GIRAUDI, 2000: 277). Significativo, allora, è il depotenziamento di quella modalità di rapporto tra gli stati europei che è stata definita come *inter-governamentalista*, basata cioè sul presupposto dell'unanimità necessaria a raggiungere una qualsiasi decisione a livello europeo. La possibilità che su aspetti importanti dell'economia e dell'amministrazione possa valere il principio di maggioranza ha sottratto potere agli stati nazionali che, con la regola dell'unanimità, potevano conservare un sostanziale controllo residuale esercitabile nella forma del veto.

Il processo di armonizzazione degli ordinamenti amministrativi dei singoli stati all'ordinamento europeo è oggi condizionato anche da altri temi cruciali quali l'applicazione dei principi di proporzionalità e sussidiarietà - nelle sue varianti verticale e orizzontale - che sono tra i fattori di maggiore trasformazione e riassetto dello spazio politico comunitario. Questi principi, sui quali torneremo più ampiamente nelle prossime pagine, definiscono le procedure per l'individuazione dei soggetti che di volta in volta devono farsi carico del *policy-making* e della produzione di legislazione su temi specifici. Ciò dovrebbe rendere possibile la definizione chiara dei livelli d'intervento delle istituzioni europee così come di quelle nazionali, regionali e locali. Evidentemente, ciò implica il complessivo ristrutturarsi dei livelli di governo (e di *governance*) europei. Trasformazioni che hanno importanti ricadute sulla tenuta della democrazia rappresentativa.

Un ulteriore piano problematico è offerto proprio dall'ampliarsi e dal rafforzarsi del ruolo svolto da *authorities* e *agencies*. Lo stesso Giraudi, insieme con Maria Stella Righettini ha sottolineato come, sul piano dell'amministrazione, la *governance* richiami l'idea di un insieme di sub-sistemi di governo basati sull'interdipendenza e la co-decisione tra attori nessuno dei quali in una posizione di assoluto predominio nel controllo di una determinata risorsa. In sostanza, essa attuerebbe un sistema di controllo pluralistico e negoziato le cui modalità d'azione sono finalizzate a ridurre il conflitto o la sua espansione nell'attività di governo. In questo contesto, se vale la rappresentazione della *governance* come *network*, le A.A.I. opererebbero come nodi di reti e verrebbero chiamate ad esercitare poteri decisionali pubblici ma esterni allo stato. Come sottolineano i due studiosi, l'istituzione di un numero crescente di *authorities* è divenuta un elemento caratterizzante del nuovo governo delle *policies* in opposizione al più tradizionale governo della *politics*: «le autorità indipendenti possono essere considerate tra i fenomeni più rilevanti dell'evoluzione dei sistemi di *governance* delle democrazie occidentali. Esse rappresentano il passaggio da sistemi istituzionali di governo, prevalentemente fondati sulle istituzioni della rappresentanza (partiti e parlamenti) e orientati alla centralità delle funzioni di *inputs*, a sistemi di

governo orientati alla rivalutazione di modalità d'azione più orientate all'efficienza e all'efficacia degli *outputs*» (GIRAUDI / RIGHETTINI, 2002: 202).

La ragione di questo processo risiede nel tentativo - attuato attraverso la delega delle funzioni di *policy-making* ad istituzioni non rappresentative - di dare una risposta al problema della scarsa continuità e stabilità degli indirizzi di programmazione, generata dall'acuirsi dello scarto temporale - e programmatico - tra il ciclo di *policy* e quello elettorale. La formazione di agenzie semi-indipendenti e la creazione di A.A.I. accentua la de-politicizzazione della funzione regolativa dell'amministrazione. I processi di adattamento dell'amministrazione e del diritto amministrativo alle evoluzioni del mercato ed alle trasformazioni dello stato in un contesto globalizzato hanno incontrato, e ancora incontrano, forti resistenze. Le ragioni sono molteplici e valgono per tutte le trasformazioni in atto sia nelle strutture amministrative europee, sia in quella molto diversa degli Stati Uniti. In primo luogo, esse implicano una maggiore apertura dell'amministrazione statale a norme, procedure e leggi internazionali; in secondo luogo, al depotenziamento dell'autorità pubblica segue quasi parallelamente un allargamento degli spazi discrezionali degli attori coinvolti nel processo di *decision making*; in terzo luogo, un simile approccio è accusato di favorire un populismo di mercato che sbilancia il processo di decisione politica o amministrativa a favore di interessi forti. Infine, alla maggiore trasparenza dello stato avrebbe fatto seguito, quasi paradossalmente, l'opacità dei percorsi e dei soggetti decisionali. Con l'affermarsi di un numero crescente di *policy networks* è difficile per il cittadino poter esercitare un controllo sulla decisione politica poiché sono sempre meno chiari i luoghi in cui essa è assunta, ed i soggetti realmente decisionali, «“Governance” by “network” and epistemic community has the opposite effect. While every interested group may participate in the decision-making progress, the voters have no idea whom to reward or blame for results they like or dislike» (SHAPIRO, 2001: 371). Esempio, in tal senso, è l'operato della Commissione Europea che, a fronte dell'evidente crisi di legittimità del proprio ruolo ed operato, ricerca attraverso strumenti non rappresentativi, ma consultivi e partecipati, una nuova fonte di legittimità politica. Così facendo, da un lato, si allarga lo spazio disponibile per gli attori nel processo di *policy-making* (e resta comunque diverso quanto accade per il processo di *policy-formulation* o per le procedure di definizione dell'agenda), dall'altro lato, tuttavia, si restringono gli spazi per la partecipazione degli individui, che vedono depotenziato lo strumento elettivo e rappresentativo sul quale si basa ancora oggi l'esercizio della cittadinanza politica moderna. È una delle contraddizioni più evidenti quella secondo cui, alla maggiore partecipazione dei gruppi d'interesse alla presa di decisione politica o più generalmente pubblica, si affianca la crescente opacità degli spazi a disposizione del singolo cittadino.

### **5. il Libro bianco sulla governance europea**

Il documento preparatorio alla stesura del *Libro bianco*, intitolato *Un libro Bianco sul sistema di governo europeo*, esprimeva la convinzione che la promozione di nuove forme di governo per l'Europa fosse tra le maggiori sfide che l'Unione doveva porsi nel nuovo millennio. Rifacendosi al documento *On our global Neighbourhood*, la Commissione riteneva di dover accogliere il suggerimento a darsi regole che le offrissero consenso e che trovassero «effettiva applicazione su scala planetaria, anche in mancanza di un governo mondiale» (SEC, 2000: 3). Prospettando un sistema di governo multilivello strutturato sui principi di trasparenza, responsabilizzazione ed efficienza, si è in realtà voluto affrontare il problema della democrazia nella Comunità Europea poiché «la riforma dei metodi di governo europeo si inquadra a tutti gli effetti nella prospettiva di un approfondimento della democrazia europea» (SEC, 2000: 4).

La *governance* del *Libro bianco* nasce da questi presupposti, presentandosi come la trasformazione dell'assetto esecutivo ed amministrativo dell'Unione. Essa è genericamente definita come «le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione,

responsabilità, efficacia e coerenza» (COM, 2001: 8n). Lo scopo della Commissione è quello di adottare per il governo dell'Unione «un'impostazione meno verticistica ... integrando in modo più efficace i mezzi d'azione delle sue politiche con strumenti di tipo non legislativo» (COM, 2001: 4). I mutamenti proposti vanno innanzitutto nella direzione di garantire l'apertura delle politiche europee verso i cittadini attribuendo un più ampio ruolo consultivo alle parti sociali e garantendo una competente informazione sui percorsi dell'Unione; perché questo sia possibile è necessario stabilire *standards* e buone pratiche di consultazioni sulle proprie politiche, e favorire l'istituzione di accordi di partenariato e collaborazione con attori extra e para-istituzionali nell'implementazione delle *policies*. La partecipazione dei cittadini è quindi richiesta per il processo di *policy-making*, ed è resa possibile solo per via indiretta - attraverso gli strumenti della consultazione allargata - al processo di *policy-formulation*. In tal senso, la partecipazione dei cittadini assume le vesti di una *expertise* allargata più che quella dell'attiva collaborazione ai processi di formulazione ed esecuzione. Un secondo obiettivo posto al processo di riforma della *governance* europea è quello di migliorare le politiche e gli strumenti di normazione e legislazione. A tal fine la Commissione s'impegna a diversificare gli strumenti a propria disposizione, a semplificare il diritto comunitario, ad utilizzare maggiormente il parere degli esperti, a fissare i criteri per istituire nuove agenzie di regolazione ed a definire il contesto giuridico nel quale queste ultime dovranno operare. Infine, è apparso necessario anche ripensare il ruolo delle istituzioni europee, particolarmente dell'esecutivo, per garantire una maggiore coerenza alle politiche attuate, stabilire responsabilità chiare, e definire orientamenti strategici a lungo termine. In tal senso, il *Libro bianco sulla governance europea*, prima ancora che la definizione dei principi di una buona *governance*, sia una riflessione sul potere esecutivo dell'Unione, sugli strumenti di cui esso dispone, sui suoi rapporti con gli altri poteri.

Quasi a testimonianza della lontananza dell'Unione dai propri cittadini, le consultazioni intorno al *Libro bianco*, durate otto mesi, hanno raccolto un numero relativamente limitato di contributi, circa 250, per la gran parte provenienti dal mondo politico e, significativamente, dalla Gran Bretagna. I pareri emersi sono, tuttavia, importanti perché presi complessivamente indicizzano gli aspetti problematici del modello di *governance* proposto dalla Commissione Europea. Come sottolinea la stessa Commissione di studi sulla *governance* «the public response has largely supported the White Paper's definition of the principles underlying European governance of *openness, participation, accountability, effectiveness and coherence*, while principles such as democratic legitimacy and subsidiarity have been proposed as additions» (COM, 2002:2). In questo stesso *report*, la Commissione riassume in tre punti i suggerimenti ricevuti dalla consultazione. In primo luogo verrebbe confermato l'intento di valorizzare i percorsi di partecipazione dal basso (*bottom-up*) sia nei processi di implementazione delle *policies*, sia in quelli di *policy-formulation*. In secondo luogo, è accolta l'idea di estendere il ventaglio degli strumenti legislativi ed esecutivi «to respond to new governance challenges» attraverso la definizione di nuovi e più flessibili dispositivi di *policy (policy tools)* da affiancare alla legislazione e amministrazione tradizionale. Infine, è emersa l'esigenza di prestare una maggiore attenzione alle istituzioni europee esistenti per attribuire loro responsabilità e ruoli più chiari.

Un'ampia parte del dibattito sul *Libro bianco* ha contestato l'immagine di una *governance* articolata a partire dal principio di maggiore efficienza, e ciò perché non si è posta una sufficiente attenzione al problema della legittimità democratica degli strumenti e degli attori coinvolti nel *policy-making*. Più in generale, non si è in alcun modo diminuito quel *deficit* democratico che ha a lungo caratterizzato i processi di integrazione europea. Nel *report*, tuttavia, si sottolinea come «...the White paper focused on improving the Commission's own role as policy initiator and executive, and less on its role as a European civil service and public administrator» e si rimandano, quindi, questi temi alla definizione di uno «stable institutional and Treaty framework with a reinvigorated method at its core» (COM, 2002: 6); assetto che sarebbe garantito dai lavori della Convenzione Europea da ultimarsi nel 2004.

## 6. il nodo della sussidiarietà

Tra le critiche più forti svolte al progetto di riforma sulla *governance* europea, e più in generale intorno al riassetto dei poteri e delle competenze, vi sono quelle che giungono dalle diverse municipalità e regioni. Sono critiche che si soffermano su di un particolare aspetto della proposta di riforma della *governance* europea, quello del ruolo svolto dal governo locale, regionale e municipale nei processi di *policy-making* dell'Unione. In risposta al *Libro bianco*, la presidenza del Parlamento basco sottolineava come «it is difficult to ask for active involvement in the practical setting up of any project from those who have been excluded from its initial planning stage. When applying principles of complementarity and co-operation, the participation of sub-state entities when they have power in the field in question, ought to include the three phases of the decision-making process: planning of measures, decision-making and programme monitoring» (PRESIDENCY OF THE BASQUE PARLIAMENT, 2003).

Su un piano diverso, ma complementare, il *Consiglio delle Municipalità e delle Regioni Europee* (CEMR), ha messo in evidenza come il *Libro bianco* avrebbe dovuto definire più chiaramente quei principi e quelle buone pratiche costituenti la base per il futuro governo dell'Unione. In particolare, l'attuazione concreta di una *governance* centrata sulla prossimità delle istituzioni ai cittadini non dovrebbe esulare dalla riformulazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, resi inefficaci dal loro regolare esclusivamente i rapporti tra Comunità Europea e stati membri (CEMR, 2003). Infatti, la riforma dell'esecutivo europeo si affianca al processo di ristrutturazione politica e amministrativa che ha preso avvio con l'approvazione dell'articolo 3B del trattato di Maastricht, diventato poi l'articolo 5 del Trattato di Amsterdam (1997), e che ha il principio di sussidiarietà al suo centro. Principio secondo il quale «l'azione della Comunità, entro i limiti delle sue competenze, sia ampliata laddove le circostanze lo richiedano e, inversamente, ristretta e sospesa laddove essa non sia più giustificata» (EU, 1997, disp. 1). Sintetizza bene Enrico Bonelli quando scrive che «il nucleo irriducibile del concetto è, in ogni caso, il suo carattere relazionale: fra entità istituzionali e/o sociali di dimensioni diverse, la cura degli interessi deve essere rimessa, di norma e di preferenza, alla entità più piccola, perché più vicina a colui che è portatore dell'interesse considerato» (BONELLI, 2001: 19-20). Principio diverso, ma la cui applicazione viaggia parallelamente a quello della sussidiarietà, è quello di proporzionalità, secondo cui «l'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del trattato» (EU, 1997, disp. 1). In altre parole, esso impone che l'autorità superiore utilizzi i mezzi strettamente necessari al raggiungimento dello scopo preferendo la via più semplice e ricorrendo solo in ultima istanza alla via legislativa tradizionale. In allegato al trattato di Amsterdam vi è un *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità* nel quale è previsto che ogni anno la Commissione s'impegni a stilare un bilancio su detta applicazione a livello comunitario.

L'importanza di questi principi per quanto concerne la riforma della *governance* europea risiede in almeno tre aspetti:

a) in primo luogo il principio di sussidiarietà identifica la serie degli attori istituzionali europei secondo una precisa scala gerarchica, determinandone in via generale i rapporti così da favorire quelli collocati più vicino ai cittadini. Tuttavia, se è vero che il principio è finalizzato a limitare l'intervento dei poteri più alti, è pure vero che in assenza di un giudice istituzionalmente deputato a risolvere i conflitti tra i poteri (*giustiziabilità*), oppure di una precisa codifica delle procedure e dei campi di applicazione (*procedimentalizzazione*), il principio può funzionare come strumento d'ingerenza dei poteri gerarchicamente più alti a fronte di quelli inferiori. In breve, la concreta attuazione del principio di sussidiarietà può favorire oppure ostacolare una *governance* intesa come ridefinizione in senso non gerarchico e partecipativo del *policy-making* europeo.

b) L'attuazione chiara del principio di sussidiarietà e l'applicazione dei criteri di necessità e di proporzionalità/adeguatezza possono offrire un assetto più chiaro al rapporto tra istituzioni europee e stati. Tuttavia, col trattato di Amsterdam, il quadro normativo si è confuso ulteriormente,

poiché se nella prima parte dell'allegato si mira ad attenuare l'incidenza del principio col timore che possa depotenziare il processo di accentramento politico dell'Unione, le disposizioni espresse nella seconda parte del Protocollo riportano invece al centro i limiti dell'azione comunitaria, particolarmente quando si sostiene che l'intervento della Comunità deve essere giustificato da indicatori qualitativi o quantitativi che mostrino chiaramente che l'azione autonoma degli stati membri in un dato ambito problematico non sia efficace.

c) Il principio di sussidiarietà, insieme con i criteri di necessarietà e di proporzionalità/adequatezza, quando non identifichi esclusivamente dei criteri di riparto tra le competenze di diversi attori istituzionali organizzati secondo un governo multilivello, può costituire un effettivo principio di governo locale e non gerarchico. In effetti, nella scia del dibattito sorto intorno al *Libro bianco* si è cominciato a riflettere su una diversa formulazione del principio di sussidiarietà, la cui funzione tuttavia sarebbe complementare al modello tradizionale di tipo verticale. Nella sua versione orizzontale essa definirebbe le relazioni e i rapporti tra l'autorità pubblica europea (o statale) e la società civile variamente intesa; particolarmente nei contributi provenienti dalle organizzazioni non governative, del terzo settore, dei movimenti civili e politici, essa è individuata come uno strumento capace di limitare il deficit democratico dell'Unione. Se la sussidiarietà verticale potrebbe garantire percorsi di *performance legitimacy* e di *regime legitimacy*, il principio nel suo senso orizzontale offrirebbe invece quella più ampia *polity legitimacy* che la *governance* europea - e particolarmente il modello emerso nel *Libro bianco* - non è in grado di produrre. In tal senso, il modello che compare nel Trattato di Amsterdam sarebbe espressione di una *executive subsidiarity* - finalizzata quindi alla protezione delle prerogative dell'esecutivo europeo - e non di una *democratic subsidiarity* tesa ad offrire le più ampie garanzie verso i diritti dei cittadini (BERMANN, 1994). Come nota de Búrca (1999: 10): «...in the EU context, the rhetoric of citizens' rights and closeness to the citizen is regularly invoked, although what appears in the primary legal text is the executive version, with subsidiarity as a principle appearing to protect Member State powers against encroachment by the Community organs rather than to protect individual rights and interests in the making of policy». In tal senso, la definizione di una qualche sussidiarietà democratica costituisce un'esigenza particolarmente pressante anche in relazione alla precisa affermazione della Commissione europea secondo cui il principio di sussidiarietà «has nothing to do with a 'democratic deficit' that has to be made good: it should not be confused with democratic control of Community action» (COM, 1998: 3). Tuttavia, a differenza del principio di sussidiarietà verticale, la sua interpretazione orizzontale manca di una qualsiasi forma di concreta attuazione politica o giuridica rimanendo, in sostanza, un criterio orientativo senza alcuna pratica indicizzazione o implementazione. Infine, è ancora diversa la codifica del principio di *sussidiarietà attiva* teso a valorizzare i percorsi di partecipazione diretta ai processi politici da parte di soggetti dalla natura istituzionale e non istituzionale (vedi: POCHE, 2001; CALAME, 2003).

Le difficoltà di attuazione del principio di sussidiarietà, anche solo nella sua variante verticale, sono molteplici e risiedono principalmente nel carattere ancora incerto del rapporto tra la sovranità statale e ordinamento politico comunitario (DE BÚRCA, 1999). Se da un lato la sussidiarietà sembrerebbe conservare prerogative d'intervento e d'esercizio del potere politico agli stati, dall'altro lato, la sua attuazione in senso radicalmente federalistico o municipalistico sposterebbe l'equilibrio politico su un asse costituito dalle istituzioni comunitarie e dalle regioni (su questo tema vedi: COTTURRI, 2001). È evidente come su questo tema siano in gioco la natura e l'articolazione della sovranità europea che - a partire da una *governance* multilivello - potrebbe prendere corpo come sovranità divisa (*divided sovereignty*) o come sovranità condivisa (*shared sovereignty*).

## **7. global governance, difficoltà dello Stato-Nazione e crisi della sovranità politica**

Il confronto sulla *governance* politica, sia quella che coinvolge gli spazi amministrativi o metropolitani, sia quella che colloca al proprio centro i nuovi modi di produrre decisione politica a livello macroregionale (UE) o globale (ONU), parte dal presupposto che le forme tradizionali del *government* statale siano in difficoltà. Una condizione, questa, che non è la semplice espressione della difficoltà di gestire per via istituzionale una realtà in continuo cambiamento, ma che rimanda ad una crisi, o pretesa crisi, dello Stato-Nazione, ed alla tenuta sempre più labile dei meccanismi della sovranità politica moderna. Così come lo spazio tradizionalmente assegnato all'amministrazione statale si assottiglia e diviene sempre più incerto, allo stesso modo quello spazio politico e territoriale sul quale si è costituita l'autorità politica statale sembra perdere consistenza: «Globalization is reshaping the fixed and firm boundary between domestic and international spheres, and changing our conception of the proper domain of domestic and international politics and law» (JAYASURIYA, 1999: 1). A ben guardare, il confronto ancora aperto sulle forme ed il senso della contemporanea *crisi dello stato* condiziona profondamente le diverse ipotesi di *governance*, ed è certamente utile tracciare un indice di quei fattori di difficoltà dell'autorità politica moderna che ne sono lo stimolo e il presupposto. Non è semplice indicizzare tutti i fattori che incidono e condizionano lo stato nei suoi poteri, ed è ancora più complesso - anche se più rilevante a lungo termine - fare luce sulle ragioni profonde che risiedono alla base delle difficoltà dell'impianto giuridico-politico della sovranità.

La gran parte degli studiosi mettono oggi in evidenza come il ruolo e il potere dello Stato-Nazione territorialmente organizzato venga progressivamente trasformandosi, sia in relazione agli sviluppi ad esso esterni, sia in relazione alle sue intrinseche trasformazioni. Nel suo *The Retreat of State*, Susan Strange ha descritto la condizione di progressiva ritirata dello stato a fronte degli sviluppi di un sistema dell'economia mondiale sempre più impersonale e autonomo (STRANGE, 1996 e 1995). Lo stato è obbligato a disertare e sottrarsi all'esercizio del tradizionale ruolo di gestione e controllo delle dinamiche economiche internazionali poiché i mercati - e in particolar modo quello finanziario - sfuggono alla presa di soggetti organizzati territorialmente. In ragione del fatto che gli spazi ed i tempi dell'economia non coincidono più con quelli dello stato, il rapporto tra quest'ultimo e la politica si configura come un elemento destabilizzante e di crisi della sovranità statale. La tesi della studiosa statunitense è certamente importante, tuttavia le ragioni delle difficoltà della sovranità statale sembrano essere più complesse. La ricerca contemporanea mette in rilievo anche altri fattori, tra i quali il potenziarsi del ruolo svolto dalle istituzioni sovranazionali che sottraggono dall'alto alla sovranità statale funzioni e poteri, ed il progressivo strutturarsi di una rete di poteri pubblici globali che costringono l'autorità statale in una maglia di rapporti e relazioni strutturate e formalizzate. Lo stato sembra perdere autonomia decisionale (sia sul piano legislativo che su quello esecutivo) e potere d'intervento in alcuni dei campi cruciali della politica: l'economia, la moneta, la gestione delle risorse ambientali, i flussi migratori. Certamente su altri aspetti fondanti la sovranità, quali l'integrità territoriale o il potere di dichiarare la guerra, poco sembra essere cambiato, anche se la costituzione di forze multinazionali d'intervento o la pressante intermediazione (talvolta ingerenza) d'istituzioni internazionali nei conflitti tra stati sono indici importanti dei mutamenti in atto. Ancora, all'affermarsi di una sempre più pervasiva globalizzazione economica si accompagna lo svolgersi di una mondializzazione dei processi culturali che mette in scacco la pretesa di identità culturale che sottende il modello dello stato-nazione. Arjun Appadurai ha evidenziato come si compungano spazi comunicativi ed esperienziali che attraversano i soggetti in modo trasversale e che compongono identità multiple, articolate intorno ad una dimensione spaziale globale (APPADURAI, 1996). Di rilievo è anche la tesi del sociologo tedesco Ulrich Beck (1986: 18) che ha descritto il costituirsi di una nuova *società del rischio* nella quale «l'accrescimento del potere del "progresso" tecnico-economico è messo sempre più all'ombra dalla produzione dei rischi.... Essi non possono più essere circoscritti a luoghi o gruppi come avveniva nel XIX e nella prima metà del XX secolo con i rischi relativi al lavoro di fabbrica o ad un'attività professionale, e mostrano invece una tendenza alla globalizzazione che

comprende produzione e riproduzione, sfugge ai confini nazionali, e in questo senso produce minacce globali sovranazionali indipendenti dall'appartenenza di classe...».

Anche solo questi pochi indici mettono in rilievo l'erosione progressiva dei poteri e della consistenza di quello che è stato definito come lo stato westfaliano. Le variabili geopolitiche definite dalle allocazioni delle risorse energetiche, ambientali e comunicative privilegiano modelli di organizzazione economica e politica di tipo macroregionale o globale. Gli sviluppi di un'economia mondiale sempre più globalizzata, anche grazie al ruolo crescente svolto dalle tecnologie dell'informazione e comunicative, ha completamente ridefinito gli spazi ed i tempi dell'agire politico. In tal senso, dopo l'89 sembra essersi avviata una complessiva e accelerata redistribuzione dei poteri su scala planetaria che, da un lato, ha confermato l'affermazione di una relativa supremazia statunitense, ma che, dall'altro lato, ha pure favorito l'accelerazione del processo di unificazione europea, al pari del costituirsi di altre rilevanti aree geopolitiche relativamente autonome. A questi fattori di erosione del modello di sovranità statale territoriale legati alla globalizzazione economica ed alla mondializzazione dei rapporti sociali, politici, culturali, si affiancano i processi diversi - ma complementari - dello svuotamento di poteri dello stato, sia per l'affermazione di processi di *governance* amministrativa, sia per l'erosione dei suoi poteri verso il basso a favore di regioni, autorità locali e municipalità. Il progressivo policentrismo dell'ordinamento statale, l'affermarsi di poteri pubblici non statali, la crisi del *welfare state* sono fattori che sottraggono poteri e funzioni cruciali alla tenuta del tradizionale modello giuridico-politico della sovranità. Non ultime le difficoltà di quelle procedure di governo rappresentativo su cui poggia l'architettura complessiva della cittadinanza politica nelle contemporanee democrazie rappresentative. Come sintetizza efficacemente Kanishka Jayasuriya, «the concept of the sovereign state as an entity that has exclusive jurisdiction over its territory (with the concomitant limitation on external encroachment on its power), as well as the notion of an internal sovereignty reflected in the internal unity of the State and its "monistic" legal order, need rethinking» (JAYASURIYA, 1999: 1). Il moltiplicarsi degli organismi e dei poteri internazionali strutturati secondo *multiple loyalties*, la condizione di profonda ambiguità nell'assetto dei poteri e delle autorità politiche, il ruolo crescente svolto da élites transnazionali, il crollo della centralità del fattore spaziale nella costruzione dei poteri pubblici: tutti questi fenomeni hanno spinto alcuni critici ad interpretare la nuova organizzazione mondiale dei poteri come un processo di *rifeudalizzazione* (CERNY, 1998; MINC, 1993; RUGGIE, 1993; KOBRIN, 1999). Con quest'analogia si vuole in particolare mettere in evidenza la rete sempre più fitta dei rapporti tra poteri diversi, non sempre gerarchicamente ordinati, che favoriscono lealtà multiple e dipendenze reciproche. Il sistema internazionale degli stati-nazione, nato con la pace di Westfalia, sarebbe messo definitivamente in crisi dall'emergere di una pluralità di attori diversi che fondano la propria presenza sulla scena globale a partire da presupposti diversi da quelli che caratterizzavano la politica estera dei tradizionali poteri sovrani. Peraltro, questa condizione corrisponderebbe ad una parallela *balcanizzazione* degli esecutivi degli stati dovuta al moltiplicarsi di agenzie, *authorities* e poteri locali. Fenomeno, quest'ultimo, da intendersi come la progressiva moltiplicazione nelle strutture di governo di A.A.I. dotate di funzioni legislative ed esecutive autonome (o relativamente autonome).

Da un simile panorama emergono almeno tre differenti ipotesi relative alla condizione dello stato. Una prima ipotesi è relativa al suo progressivo declino e arretramento, in ragione dell'incapacità a reagire ai mutamenti intervenuti a causa della globalizzazione economico-finanziaria. In atto ci sarebbe un percorso di vera e propria dissoluzione dello stato (prospettiva costruzionista) a favore di attori nuovi (CAPORASO, 2000; CAMILLERI / FALK, 1992). Una seconda ipotesi, che trova un maggiore consenso nel dibattito scientifico, è quella secondo cui lo stato attraverserebbe una fase di erosione dei suoi poteri, assorbiti e sottratti da spinte regionalizzanti o macroregionali. L'autorità statale si avvia a diventare un potere intermedio in una nuova scala di autorità pubbliche assumendo ruoli e funzioni diverse (STRANGE, 1996; ROSENAU, 1992; CASSESE, 1999; KUDRLE, 1999; KAHLER / LAKE, 2003; NYE / DONHAUE). Infine, altri autori sostengono che le difficoltà dello stato - quando non siano meramente congiunturali - non sono indicative di un

processo di decadimento dell'autorità politica statale, ma del suo adattarsi ad un contesto nuovo (KRASNER, 1999; per una interpretazione critica: BORDIEU, 1998). Lo stato si starebbe ri-articolando per affrontare con strumenti nuovi i processi di globalizzazione e di accelerazione dei mutamenti intervenuti attraverso le nuove tecnologie comunicative (CERNY, 1999; MAJONE / LA SPINA, 2000). Peraltro, le linee essenziali di questo sviluppo sembrano seguire l'immagine tradizionale dello stato minimo, ed effettivamente i fautori di questo modello tendono ad interpretare la globalizzazione economica come la variabile indipendente di un processo complesso nel quale le scelte dell'autorità pubblica si configurano, invece, come variabile dipendente.

Tutti questi temi si accompagnano al dibattito crescente sul deficit democratico che caratterizza sia gli ordinamenti internazionali, sia i processi di ridefinizione del *policy-making* a livello locale, regionale, nazionale e internazionale. Come ha messo in luce Ralph Dahrendorf, la crisi della democrazia oggi è in gran parte «una crisi di controllo e legittimità di fronte ai nuovi sviluppi economici e politici» (DAHRENDORF, 2001: 7). Questa crisi vede strettamente connessi due momenti diversi: in primo luogo quello della ristrutturazione dell'ordinamento giuridico-politico della sovranità nazionale a fronte dei processi di mondializzazione economico-finanziaria e di globalizzazione culturale e politica; in secondo luogo, il riassetto a livello planetario dei poteri in particolare attraverso la costruzione di organismi sovranazionali dal carattere non rappresentativo (WTO, G8, IMF, Nato, World Bank...). Lo stesso Dahrendorf ritiene che esista un collegamento diretto tra la crisi della democrazia e quella degli Stati-Nazione. Questo aspetto del contemporaneo confronto politico è di rilevante importanza per comprendere le ragioni e le critiche ai contemporanei modelli di *governance* politica. Infatti, le contemporanee ipotesi sulla *governance* partono dal presupposto che le tradizionali procedure del governo rappresentativo non consentono un'efficace partecipazione alla presa di decisione pubblica della società civile; pertanto, attraverso i meccanismi diversi del partenariato, della negoziazione, delle reti di *networks* o delle consultazioni allargate si ritiene di poter recuperare una partecipazione qualificata alla politica. Per altri versi, l'allargarsi di queste procedure, con il moltiplicarsi del numero e della natura degli attori e lo spostamento della presa di decisione pubblica in contesti diversi da quelli istituzionalmente codificati, rende sempre più difficile la comprensione e la partecipazione del singolo cittadino. La natura collettiva degli attori e degli interessi che emergono nei nuovi processi decisionali sottrae spazio e terreno all'individuo portatore di diritti su cui si basa il moderno governo rappresentativo. Le molteplici e spesso differenti articolazioni della *governance* globale si pongono come obiettivo quello di offrire una risposta efficace ai problemi della convivenza planetaria, senza utilizzare i moduli tradizionali della politica interstatale. In effetti, sul piano della politica mondiale vige un regime di rapporti nel quale l'unica organizzazione planetaria - l'Organizzazione delle Nazioni Unite - non sembra esercitare alcun effettivo potere coercitivo. Peraltro, la sovranità statale si mostra incapace nell'affrontare le sfide e i rischi della globalizzazione e della mondializzazione. Pertanto, la *governance* globale si presenta come la trasposizione su di un piano politico nuovo dei temi e dei problemi posti della globalizzazione economica e dalla mondializzazione sociale e culturale.

La *global governance* rappresenta in primo luogo il tentativo di identificare sullo scenario planetario attori diversi dagli stati. In secondo luogo, essa vuole proporre rapporti politici ed economici non organizzati (o non esclusivamente organizzati) intorno ai tradizionali moduli delle relazioni interstatali che possano contribuire al benessere ed allo sviluppo complessivo del pianeta. Infine, essa rappresenta una nuova definizione della misura e dei rapporti tra i poteri su scala planetaria. In tal senso, la definizione di *governance* offerta da James Rosenau mette proprio in evidenza come essa presupponga la costruzione di un ordine globale centrato sull'operato intenzionale di attori molteplici: «governance and order are clearly interactive phenomena. As intentional activities designed to regularize the arrangements which sustain world affairs, governance obviously shapes the nature of the prevailing global order. It could not do so, however, if the patterns constituting the order did not facilitate governance» (ROSENAU / CZEMPIEL, 1992: 8). Essi utilizzano modalità diverse e non conflittuali di rapporto e cooperazione per raggiungere fini

comuni non specifici, ed in tal senso rappresentano un piano sostanzialmente diverso da quello degli *international regimes*. Peraltro, il momento dell'intenzionalità sottolinea come nei rapporti di *governance* l'aspetto prescrittivo - l'uso in sostanza della forza sanzionatoria propria dello stato - sia esclusivamente una variabile contestuale.

Sul piano critico, le osservazioni di Rosenau sono certamente utili e ci permettono di evidenziare come il concetto di ordine che sottende l'idea di una *governance* globale esprima sia una tensione analitica, sia una tensione normativa. Da un lato, essa rappresenta una categoria per la descrizione dei tratti di governo globale propri dei processi di globalizzazione o di mondializzazione, dall'altro essa è utilizzata per proporre buone pratiche (*good governance*). In particolare, è a partire da questo secondo aspetto che si possono tracciare le differenze più significative tra modelli differenti di *governance* che, se trovano nei tre aspetti segnalati in precedenza i loro tratti unificanti, sul piano del dibattito e dell'intervento politico propongono soluzioni sensibilmente diverse. La buona *governance* che emerge dallo *Human Development Report 2002* curato dalle Nazioni Unite è centrata su alcuni indicatori (*benchmarks*) attraverso i quali quantificare il grado di sviluppo economico, politico e civile dei diversi stati. Tra essi vi sono indicatori per la quantificazione della corruzione, delle tensioni etniche, della qualità amministrativa, dell'*accountability* democratica, della stabilità governativa, delle condizioni socio-economiche generali. A questi indicatori propri di una *governance* politica se ne affiancano altri, relativi a quelle economica e civica: se per la prima troviamo l'inflazione, il deficit pubblico, l'incidenza sul prodotto interno lordo delle spese per l'educazione e la sanità, per la *governance* civica gli indicatori sarebbero rappresentati dalla libertà d'espressione, dalla non-discriminazione, dalla partecipazione politica, dall'effettività del *rule of law*<sup>1</sup>. Profondamente diverso, invece, è l'approccio di realtà più vicine al mondo dell'associazionismo, delle NGOs e dei movimenti civili e politici per le quali un compiuto discorso sulla buona *governance* rappresenta innanzitutto un discorso sui nuovi diritti di globalizzazione e su di una cittadinanza mondiale (FONDATION CHARLES LEOPOLD MAYER, 2001; CALAME, 2003; FALK, 1994, 1999). Se appare problematica l'affermazione di attori politici con una dimensione mondiale capaci di farsi promotori di processi di integrazione e sviluppo comune e coordinato a livello planetario, è tuttavia importante che in contesti come questi si cerchi di armonizzare i percorsi della *governance* globale ai diritti e ai doveri di attori collettivi ma anche individuali. Certamente, i tradizionali appelli all'ONU si scontrano con la realtà interstatali che non permettono l'attribuzione di un ruolo centrale né alle Nazioni Unite e neppure ad una tanto vagheggiata, quanto inesistente, comunità internazionale. Peraltro, l'affermazione della centralità dei diritti umani - quando non si accompagni ad una loro riformulazione e ad un'attenzione ai percorsi della partecipazione politica e della legittimità democratica - rischia di scivolare nella giustificazione dei moderni conflitti e nell'astratta tutela di diritti non fruibili; oltre a costituire uno strumento di controllo più che di effettiva liberazione.

### **8. brevi considerazioni conclusive sulla *governance* politica**

I temi e i problemi che compongono ciò che si usa codificare con il termine *governance* sono complessi e diversificati. Tuttavia, è forse possibile individuare alcune linee tematiche e concettuali attraverso le quali caratterizzare e accomunare l'emergere di diversi discorsi in un ambito politico. Se lo scopo di questo contributo è stato quello di mettere in evidenza i principali percorsi tematici di alcuni tra i contemporanei usi della *governance*, è tuttavia importante segnalare alcuni snodi - di particolare rilievo per la teoria politica - che emergono da questi percorsi. In tal senso, interpretazioni della *governance* che attribuiscono a questa categoria ogni forma di organizzazione dell'azione collettiva, e che quindi non hanno ad esplicito riferimento quelle nuove forme politiche che affiancano o sostituiscono il tradizionale governo, non sono l'oggetto di queste riflessioni; riflessioni, peraltro, che valgono esclusivamente come indici di una ricerca appena avviata.

---

<sup>1</sup> È forse indicativo delle contraddizioni di un metodo quantitativo il fatto che nel *report* delle Nazioni Unite Israele mostri un coefficiente di *human development* più alto di stati come il Portogallo e la Grecia.

In primo luogo, l'apparente confusione tra i diversi contesti semantici ed i molteplici livelli operativi e d'intervento che segnano le contemporanee teorie della *governance* non è la semplice espressione di un lavoro ancora in fieri della comunità scientifica oppure il frutto di una vulgata massmediatica: piuttosto, ci sembra costituisca un tratto essenziale di una modalità di organizzazione politica che si caratterizza proprio per la trasversalità nei livelli d'intervento (locale, nazionale, internazionale), per la multiformità dei moduli operativi e dei saperi esperti che ne codificano l'intervento, per la pluralità degli attori. Il rapporto stretto tra la *governance* e l'economia di mercato, con la centralità riferita ai momenti diversi della definizione degli obiettivi e degli attori, struttura il legame tra la *governance* economica e quella politica. Valgano le osservazioni della sezione di questo lavoro dedicate alla *governance* corporata per mostrare come anche in ambito politico la definizione degli *stakeholders* costituisca un criterio cruciale. La *governance* nasce in un contesto pluralistico nel quale gli attori interagiscono attraverso una razionalità che consiste innanzitutto nella relazione tra costi e benefici. Similmente stretto è il rapporto con i piani diversi dell'amministrazione, del governo locale, del governo nazionale o sovranazionale, della globalizzazione economica. La *governance* mostra quanto ogni livello sia sistematicamente interrelato con tutti gli altri; l'incontro tra le tecniche e i saperi che guidano l'intervento in ognuno di essi deve incontrare quelli provenienti dagli altri livelli. Per fare un semplice esempio, i progetti di riforma e riassetto urbano sono strutturati intorno alla relazione tra attori e problemi locali, regionali e macroregionali.

In secondo luogo, la *governance* è un modello di *conflict resolution* tra attori portatori di interessi potenzialmente conflittuali; essa rappresenta un insieme di dispositivi di *problem solving* e di governo del conflitto. In tal senso, ricondurla al panorama delle diverse teorie della conduzione politica (*steering*) permette di indicare come - al di là delle reti di co-decisione e della molteplicità degli attori - sia sempre possibile individuare un luogo di direzione politica. Similmente, lo studioso Paul C. Schmitter ha rilevato come dietro le politiche di *governance* ci sia sempre presente *the shadow of the state*, l'ombra dello stato a garanzia dell'esercizio di un potere coercitivo<sup>2</sup>. Ci sembra utile, in tal senso, l'indicazione di B. Guy Peters secondo la quale se intendiamo i processi di globalizzazione come la variabile indipendente, la *governance* è allora la variabile dipendente; le istituzioni - di qualunque natura - costituiscono invece quella interveniente (PETERS, 1998; PETERS / PIERRE, 2000a e 2000b). Come abbiamo visto in precedenza, la definizione della *Commission on Global Governance* è da questo punto di vista indicativa: la *governance* è descritta come un processo di composizione d'interessi differenti e conflittuali che si pone l'obiettivo di definire pratiche cooperative e interessi comuni. In un simile contesto, la composizione del conflitto non è la ricerca di un accordo sulla politica da seguire, piuttosto essa è la definizione di obiettivi specifici (*setting goals*) e degli strumenti più idonei al loro raggiungimento. Attraverso questa pratica di basso profilo si ritiene di poter indirizzare e neutralizzare il conflitto politico. Abbiamo visto come nell'UE, a partire dal *Libro bianco*, ma anche intorno ad una serie diversa di documenti e temi relativi alla *comitology*, all'OMC e alla sussidiarietà, si tenti di dare una risposta alla natura altamente conflittuale delle istituzioni e degli attori che la compongono: i rapporti difficili tra stati membri e istituzioni europee, quello altrettanto complesso tra potere esecutivo e potere legislativo, quello tra governi locale, nazionale ed europeo, infine la sfiducia e la distanza più volte segnalata dai popoli d'Europa. Tutte queste linee di frattura richiedono un intervento che i tradizionali moduli della politica interstatale, del governo rappresentativo e dell'organizzazione gerarchica non sono capaci di offrire; e ciò a fronte della particolarissima sfida posta dal processo di unificazione politica. È forse questo il senso di quella che viene comunemente descritta come *governance* multilivello. La sussidiarietà, particolarmente per il panorama europeo, rappresenta lo snodo dell'articolazione dei poteri e dei conflitti nei diversi contesti. Importante, in tal senso, è l'osservazione di Gráinne De Búrca sulla sussidiarietà europea secondo cui essa «can also be more

---

<sup>2</sup> In una comunicazione orale tenuta a Napoli il 4 maggio 2004 per il dottorato di *Analisi e Interpretazione della Società Europea*, Dipartimento di Discipline Storiche "E. Lepore". Egli sottolinea pure come a quella dello stato si affianca quella del mercato; entrambe fungono da precondizioni della *governance*.

broadly understood as part of a language which attempts to rearticulate and to mediate, albeit within this particular geographical and political context, some fundamental questions of political authority, government and governance which arise in an increasingly and interdependent world» (DE BÚRCA, 1999: 3).

Ancora, Jachtenfuchs (2001: 246) sottolinea come la *governance* rappresenti «the intentional regulation of social relationships and the underlying conflicts by reliable and durable means and institution, instead of the direct use of power and violence». Essa non elimina, ma ritraduce la forza e la violenza attraverso i propri dispositivi particolari. Non è un caso che per alcuni studiosi il rapporto tra conflitti e *governance* sia ancora più profondo; Ernest-Otto Czempiel, in particolare, sottolinea che i conflitti nella moderna società industriale rappresentano un complesso sistema di organizzazione sociale: «Conflicts between industrialized societies should be understood as highly complex system of governance» (ROSENAU / CZEMPIEL, 1992: 270). Se ciò è vero, i conflitti si configurano come una dimensione ineliminabile di quella che è comunemente definita globalizzazione. Scrive ancora lo studioso che «to understand modern conflicts as systems of governance is to grasp the growing importance of societies and the degree of interdependence between them» (ROSENAU / CZEMPIEL, 1992: 270). Secondo questo modello i conflitti sono parte ed espressione naturale di una *governance* globale. Parallelamente, il percorso di democratizzazione liberale che è il motore di questo processo attribuisce una nuova centralità all'individuo, rendendolo oggetto del sistema internazionale: «Understanding international systems as systems of governance also leads to the insight that the object (and subject) of foreign policy is not the state but the individual. While strategy of deterrence and neo-realism neglected the individual, the strategy of democratization, and liberal theory, center around it» (ROSENAU / CZEMPIEL, 1992: 271).

Czempiel coglie un punto importante quando sottolinea che l'individuo è l'*oggetto* della politica estera rappresentata dalla *governance* liberale e democratica. L'importanza di quest'aspetto appare evidente nei termini in cui gli attori dei diversi sistemi di *governance* sono corpi collettivi e gruppi: corporazioni, ONG, associazioni, governi, assemblee, istituti. La buona *governance* si presenta agli individui sui quali interviene come uno strumento di miglioramento della loro condizione, pur non lasciando loro alcuno spazio significativo d'intervento e di azione. Il percorso di depotenziamento dei moduli tradizionali della sovranità politica apre sicuramente a sviluppi innovativi; tuttavia, la permanenza della centralità negli attuali sistemi politici democratici dell'individuo portatori di diritti universali - in un contesto nel quale i meccanismi di garanzia e tutela di questi diritti risultano progressivamente indeboliti - non può che suscitare forti contraddizioni. Se è vero che la *governance* è «explicitly concerned with the regulation of all "social relationship", including those 'private' social and economic actors» (WALKER, 2001) si può forse sostenere che l'individuo è prevalentemente un oggetto di discorso e d'intervento, e non certo il soggetto di politiche nuove. In tal senso, appaiono rilevanti le notazioni di Eriksen sulla *domestication* che la definizione di una buona *governance* opera sulla società nel suo complesso, quasi a riproporre un modello di contemporaneo disciplinamento. Altre importanti indicazioni su quest'aspetto provengono da studiosi che mettono in evidenza la relazione stretta tra le contemporanee pratiche di *governance* e quanto il filosofo francese Michael Foucault ha definito come governamentalità (DOUGLAS, 1999; WOLF, 2000; e Borrelli nella presente raccolta).

In terzo luogo, su un piano diverso e più strettamente legato all'esercizio del potere politico, uno degli aspetti più significativi della *governance* è il suo rappresentare un insieme di processi di ristrutturazione del potere fortemente centrati sull'esecutivo, e che pongono al centro dei propri percorsi i corpi e gli interessi collettivi. Il depotenziamento dei dispositivi dell'obbligazione politica determinato dalla *output legitimacy* e la centralità che assume il momento dell'attuazione delle politiche comportano l'accrescimento della discrezionalità nell'operato politico. Lo spostamento progressivo da un operato legato alla *politics* verso il primato della *policy* segna il profondo mutamento del termine stesso di politico che assume vesti nuove legate alla volontarietà delle consultazioni, all'operato dei saperi esperti, al ruolo primario delle gerarchie informali e della base economica e finanziaria. Il rischio costante di una *governance* dei comitati, degli esperti, dei

*voluntary agreement* o delle consultazioni informali è dato della negoziazione occulta tra interessi e poteri forti. In sostanza, è quella *governance* postparlamentare dagli esiti profondamente elitistici che emergeva come esito possibile del percorso europeo. Si potrebbe argomentare, e in modo forse paradossale, che in un contesto simile è la partecipazione ai processi di *governance* a garantire la cittadinanza e la legittimità del ruolo di ogni attore; nel contempo, tuttavia, i canali della partecipazione e gli spazi di agibilità politica si restringono per tutti quegli attori i cui interessi non trovino un'adeguata rappresentazione collettiva.

Le difficoltà profonde dello Stato-Nazione e delle organizzazioni politiche democratico-rappresentative sono innegabili. Che la *governance*, variamente intesa o applicata, possa rappresentare uno strumento realmente innovativo e capace di allargare gli spazi di partecipazione politica è probabilmente un giudizio prematuro. E ciò è tanto più vero se si considera che i rischi di un esito neo-oligarchico e tecnocratico di questa nuova *saggezza conservativa* restano alti<sup>3</sup>. Il misconoscimento del carattere politico e conflittuale della *governance* e l'illusione di poter fare completamente a meno del piano della tradizionale legittimità democratica per via rappresentativa rischiano di renderla lo strumento di interessi forti. E non vi è semplicemente da tener conto dell'esigenza di strutturare un corretto equilibrio tra partecipazione politica ed efficienza per rendere la *governance* una buona *governance*. Importante è anche porre al centro di questi nuovi processi il singolo, prima ancora che gli interessi strutturati; non il soggetto astratto della modernità politica, che nei meccanismi sperimentati della rappresentanza politica ha trovato nel bene e nel male i percorsi del proprio sviluppo. E neppure il soggetto razionale del mercato la cui realtà resta parziale e profondamente conflittuale (BORRELLI, 2001). Se del primo la *governance* vuole esplicitamente fare a meno, poiché l'architettura dei poteri che lo costituiscono e che ne offrono la realizzazione - quel panorama insomma ancora oggi offerto dalla sovranità - appare un fattore frenante più che un termine d'innovazione, il secondo resta un modello possibile. Modello, tuttavia, che taglia la complessità e multiformità della vita associata sull'unico aspetto dell'uomo economico. È da una diversa attenzione alla complessità dei singoli, ed a partire dai loro contesti di vita, che è forse possibile tentare di definire una più compiuta partecipazione politica e civile. A partire da qui, ogni sperimentazione e percorso d'innovazione delle istituzioni sociali e politiche sarebbe forse possibile.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AMAN A.C. (2001), *The limits of Globalization and the Future of Administrative Law: from government to governance*, «Indiana Journal of Legal Studies», vol. 8, n. 2, pp. 379-400
- APPADURAI A. (1996), *Modernity at Large: cultural dimensions of globalization*, Minneapolis, University Of Minnesota Press, 1996, (tr. it.: *Modernità in Polvere*, Roma, Meltemi Editore, 2001)
- BAGNASCO A. / LE GALÈS P. (a cura di, 1997), *Villes en Europe*, Parigi, La Découverte
- BARNEKOV T. / BOYLE R. / RICH D. (1989), *Privatism and Urban Policy in Britain and the United States*, Oxford, O.U.P., 1989
- BECK U. (1986), *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag (tr. it.: *La società del rischio. Verso una nuova modernità*, Carocci, 2000)
- BENZ A. (2001), *Vom Stadt-Umland-Verband zur 'Regional Governance' in Stadtregionen*, «Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft», vol. 40, n. 2
- BERMANN G. (1994), *Taking Subsidiarity Seriously*, «Columbia Law Review», vol. 94, p. 332 ss
- BEVIR M. / RHODES R.A.W. (2001), *A decentered theory of governance: rational choice, institutionalism, and interpretation*, Institute of Governmental Studies, Working Paper 2001-10

---

<sup>3</sup> La bella espressione è del prof. Silvio Suppa dell'Università di Bari, durante i lavori di un convegno su *Conflitti, Teorie dei conflitti e mondializzazione*, Università degli Studi di Napoli "Federico II", Dipartimento di Filosofia "A. Aliotta", Napoli, 18-20 dicembre 2003.

- BLAIR M.M. (1995), *Ownership and Control: rethinking corporate governance for the twenty-first century*, Washington, The Brookings Institution, 1995
- BONELLI E. (2001), *Sussidiarietà, necessarietà e proporzionalità/adequatezza nell'ordinamento comunitario e in alcune esperienze europee*, pp. 19-20, «Diritto e Cultura», anno XI, n. 1, 2001, pp. 17-40
- BORDIEAU P. (1998), *The Globalisation Myth and the Welfare State*, in *Acts of Resistance: Against the Myth of Our Time*, Cambridge, Polity Press, 1998 (pr.ed francese: *Contre-feux. Propos pour servir à la résistance contre l'invasion néo-libérale*, Paris, Liber, 1998; tr. it: *Controfuochi: Argomenti per resistere all'invasione neoliberista*, Roma, Reser, 2000)
- BORRELLI G. (2001), *Dal cittadino immaginario della modernità alle politiche di singolarità*, in *Singolari Intrecci. Modi di patire e pratiche di libertà*, a cura di G. Borrelli e F.C. Papparo, Napoli, Filema, pp. 9-41
- CALAME P. (2003), *La Démocratie en Miettes. Pour une révolution de la gouvernance*, Paris, Decartes & Cie, 2003
- CAMILLERI J.A. / FALK J. (1992), *The End of Sovereignty*, Aldershot, Edward Elgar
- CAPORASO J.A. (2000), *Changes in Westphalian Order: Territory, Public Authority, and Sovereignty*, «International Studies Review», vol. 2, pp. 1-28
- CASSESE S., *La crisi dello stato*, Roma-Bari, Laterza, 1999
- CEMR (Council of European Municipalities and Regions, 2003), *A White paper on European Governance, Enhancing Democracy in the European Union: A stronger involvement for Local and Regional Government*, CEMR Position Paper - preliminary draft - in <http://europa.eu.int/comm/governance>, visitato il 12-7-2003
- CERNY P. (1998), *Neo-Medievalism, Civil War and the New Security Dilemmas: Globalisation as a Durable Disorder*, «Civil Wars», vol. 1, pp. 36-64
- CERNY P.; *Globalization, governance, and complexity*, pp. 188-212, in PRAKASH / HART (1999)
- COM (1998), *Report on Better Lawmaking 1998: A Shared Responsibility*, COM(98)715 def.
- COM (2001), *Libro Bianco sulla Governance Europea*, COM (2001) 428, 25.07.2001
- COM (2002), *Report from the Commission on European Governance*, COM(2002) 705, 11.12.2002
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (1995), *Our Global Neighborhood*, Oxford, O.U.P.
- COOK J. / DEAKIN S. (1999), *Stakeholding and corporate governance: theory and evidence on economic performance*, ESRC Centre for Business Research
- COTTURRI G., (2001), *Il potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, Carocci
- DE BÚRCA G. (1999), *Reappraising Subsidiarity's Significance After Amsterdam*, Harvard Jean Monnet Working Paper 7/99
- DEAKIN S. / HUGHES A. (1997), *Comparative corporate governance: an interdisciplinary agenda*, in S. Deakin e A. Hughes, *Enterprise and Community*, Oxford, Basil Blackwell, 1997
- DENTE B. (1990), *Metropolitan Governance Reconsidered, or How to Avoid Errors of the Third Type*, «Governance», vol. 3, n. 1, pp. 55-74
- DESAI M. (1995), *Global Governance*, in DESAI / REDFERN (1995)
- DI GAETANO A. / KLEMANSKI S. (1999), *Power and City Governance. Comparative Perspectives on Urban Development*, Minneapolis, University of Minnesota Press
- DONALDSON T. / PRESTON L.E. (1995), *The stakeholder theory of corporation: concepts, evidence and implications*, «Academy of Management Review», vol. 20, n. 1, pp. 65-91
- DOUGLAS J. (1999), *Globalization as governance: toward an archeology of contemporary political reason*, pp. 134-160; in PRAKASH / HART J.A. (1999)
- DOWDING K. / PETER J. / BRIGGS S. (1994), *Tiebout: a survey of the empirical literature*, «Urban Studies», vol. 31, n. 4/5, pp. 767-797
- EU (1997), *Trattato di Amsterdam, Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*
- FAINSTEIN S. (1994), *The city builders: property, politics, and planning in London and New York*, Oxford, Blackwell, 1994
- FAIRCLOUGH N. (2004), *The Language in New Capitalism*, scaricabile in <http://www.cddc.vt.edu:16080/host/lnc/lncarchive.html>, visitato il 3 maggio 2004
- FALK R.A. (1999), *Per un governo umano: verso una nuova politica globale: rapporto del progetto sui modelli di ordine mondiale sull'iniziativa di civilizzazione globale*, Trieste, Asterios
- FALK R.A. (2001), *Giustizia Globale e governance umana*, Torino, Edizioni Gruppo Abele
- FINKELSTEIN L. S. (1995), *What is Global Governance*, «Global Governance», vol. 1, n. 1, 1995
- FONDATION CHARLES LEOPOLD MAYER (2001), *Propositions européennes pour une gouvernance adaptée aux défis du 21<sup>ème</sup> siècle et pour un monde responsable, pluriel et solidaire*, Fondation Charles Léopold Mayer, 2001, Ref. AVE11
- Freeman R.E. (1994), *Strategic management. A stakeholder approach*, Boston [Mass.], London. Pitman.
- FREEMAN R.E. / EVAN W.M. (1990), *Corporate governance: a stakeholder interpretation*, «Journal of Behavioral Economics», vol. 19, n. 4, pp. 337-359
- FREEMAN R.E. / REED D.L. (1983), *Stockholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance*, «California Management Review», vol. 25, pp. 88-106
- GIRAUDI G. (2000), *Europeizzazione delle politiche pubbliche e mutamento istituzionale: la politica antitrust italiana*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», a.XXX, n. 2, pp. 257-294

- GIRAUDI G. / RIGHETTINI M.S. (2002), *Le autorità amministrative indipendenti. Dalla democrazia della rappresentanza alla democrazia dell'efficienza*, Roma-Bari, Laterza
- HEALEY P. *et alii* (a cura di, 1995), *Managing Cities. The New Urban Context*, Chichester, John Wiley & Son
- JACHTENFUCHS M. (2001), *The governance approach to european integration*, p. 246, «Journal of Common Market Studies», vol. 39, pp. 245-264
- JAYASURIYA K. (1999), *Globalization, Law, and the Transformation of Sovereignty: The Emergence of Global Regulatory Governance*, «Indiana Journal of Legal Studies», volume 6, n. 2, pp. 1-31
- JESSOP B. (1995), *The regulation approach and governance theory: alternative perspectives on economic and political change*, «Economy and Society», vol. 24, n. 3, pp. 307-33
- JUDD D. / PARKINSON M. (a cura di, 1990), *Leadership and Urban Regeneration*, Newbury Park, CA, Sage Publications
- JUDGE D. / STOCKER G. / WOLMAN H. (1995), *Theories of Urban Politics*, London, Sage
- KAHLER M. / LAKE D.A., *Globalization and governance: definition, variation and explanation*, in Kahler M. / Lake D.A. (a cura di, 2003)
- KANTOR P. / SAVITCH H. / HADDOCK S.V. (1997), *The political economy of urban regimes: a comparative perspective*, «Urban Affairs Review», vol. 32, n. 3, pp. 348-377
- KEASEY K. / WRIGHT M. (1997), *Introduction: the corporate governance problem - competing diagnoses and solutions*, a *Corporate Governance: economic, management, and financial issue*, Keasey *et alii* (a cura di), Oxford, O.U.P.
- KEATING M. (1991), *Comparative Urban Politics: Power and the City in the United States, Canada, Britain, and France*, Aldershot U.K., Edward Elgar
- KOBRIN S. (1999), *Back to the future: neomedievalism and the post-modern digital world economy*, pp. 165-187 in PRAKASH A. / HART J.A. (a cura di, 1999)
- KOOIMAN J. (1993), *Social-political governance: Introduction*, in J. Kooiman, *Modern Governance. New Government - Society Interactions*, London, Sage
- KRASNER S.D. (1999), *Sovereignty: organized hypocrisy*, Princeton - N.J., Princeton University Press
- KÜBLER D. / HUBERT H. (2002), *An analytical framework for democratic metropolitan governance*, «EPCR Joint Session of Workshop», Torino
- KUDRLE R.T. (1999), *Market globalization and the future policies of the industrial states*, pp. 213-241 in PRAKASH A. / HART J.A. (a cura di, 1999)
- LA SPINA A. / G. MAJONE (2000), *Lo stato regolatore*, Bologna, Il Mulino
- LAKE, D. *Global Governance. A relational contracting approach*, pp. 31-53, in M. Desai / P. Redfern, (1995)
- LE GALES P. (1995), *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, «Revue française de science politique», vol. 45, n. 1, pp. 57-95
- LOGAN J.R. / SWANSTROM T. (a cura di, 1990), *Beyond the City Limits: Urban Policy and Economic Restructuring in Comparative Perspective*, Philadelphia, Temple University Press
- MAYER F. (1997), *Corporate governance, competition and performance*, in *Enterprise and Community: New Directions in Corporate Governance*, a cura di S. Deakin e A. Hughes, Oxford, Blackwell, 1997
- MAYNTZ R. (1999), *La teoria della "governance": sfide e prospettive*, «Rivista italiana di scienza politica», a.XXIX, aprile 1999, pp. 3-21, cit. p. 3
- MINC A. (1993), *Le Nouveau Moyen Age*, Paris, Gallimard
- NYE J. / DONHAUE J.D. (a cura di, 2000), *Governance in a Globalizing World*, Washington D.C., Brookings Institute
- OECD (1999), *Principles on Corporate Governance*, SG/CG (99)5, 19.4.1999
- OECD (2001), *Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance*, Paris, 2001
- OED (1989), *Oxford English Dictionary*, Oxford, Clarendon Press, a cura di J.A. Simpson e E.S.C. Weiner, 1989, 20 voll., *governance*, vol. 12
- OSTROM V. / TIEBOUT C. / WARREN R. (1961), *The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry*, «American Political Science Review», n. 55, pp. 831-42
- PETERS B.G. (1998), *Globalization, Institutions and Governance*, European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC n. 98/51, 1998
- PETERS B.G. / PIERRE J. (2000a), *Development in Intergovernmental Relations: towards multi-level governance*, «Policy and Politics», vol. 29, pp. 131-135
- PETERS B.G. / PIERRE J. (2000b), *Governance, Politics and the State*, London, Macmillan Press
- POCHET P. (2001), *Subsidiarité, gouvernance et politique sociale*, «Revue Belge de Sécurité Sociale», Bruxelles
- PRAKASH A. / HART J.A. (a cura di, 1999), *Globalization and Governance*, London and N.Y., Routledge
- PRESIDENCY OF THE BASQUE PARLIAMENT (2003), *Regional participation in European governance. Working document delivered by the presidency of the Basque Parliament to the Convention on the future of Europe*, in <http://europa.eu.int/comm/governance>, visitato il 12-7-2003
- ROSENAU J.N. / CZEMPIEL E.-O. (a cura di, 1992), *Governance without Government*, New York, C.U.P.
- ROSSI G. (2003), *Il conflitto epidemico*, Milano, Adelphi
- RUGGIE J.G. (1993), *Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relation*, «International Organization», vol. 46, pp. 139-174
- SAVITCH H. (1988), *Post-Industrial Cities*, Princeton, Princeton University Press

- SEC (2000) *Un libro bianco sul sistema di governo europeo. "Approfondire la democrazia nell'Unione europea". Programma di lavoro*, SEC (2000) 1547/7 def.
- SHAPIRO M. (2001), *Administrative Law Unbounded: Reflection on Government and Governance*, «Indiana Journal of Legal Studies», vol. 8, n. 2, p. 369-377
- SLINGER G. / DEAKIN S. (1999), *Regulating stakeholder relations*, ESCR Centre for Business Research, Cambridge
- STEWART R. (1975), *The reformation of American Administrative Law*, «Harvard Law Journal», vol. 88, pp. 1667-1813
- STOKER G. (1998), *Governance as theory: five propositions*, «International Social Science Journal», Vol.50, pp. 17-28
- STOKER G. / MOSSBERG K. (1994), *Urban Regime Theory in Comparative Perspective*, «Environment and Planning C: Government and Policy», vol. 12, pp. 195-212
- STRANGE S. (1995), *The Defective State*, «Daedalus», vol. 124, n. 2, 1995, pp. 55-74
- STRANGE S. (1996), *The Retreat of State: the diffusion of power in the world economy*, Cambridge, C.U.P., (tr.it. *Chi governa l'economia mondiale?: crisi dello stato e dispersione del potere*, Bologna, Il Mulino, 1998.)
- TIEBOUT C. (1956), *A pure theory of local expenditure*, «Journal of Political Economy», vol. 64, pp. 416-424
- UNDP (2002), *Human Development Report 2002. Deepening democracy in a fragmented world*, New York - Oxford, O.U.P.
- WALKER N. (2001), *The White Paper in Constitutional Context*, in *Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, European University Institute, Jean Monnet Working Paper n. 6/01, 2001
- WOLF K.D. (2000), *Die neue Staatsraison: Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft*, Baden-Baden, Nomos
- WOLMAN H. / GOLDSMITHS M. (1992), *Urban Politics and Policy: a comparative approach*, Oxford, Blackwell