

La *governance* e il conflitto politico.
Quali dispositivi per una democrazia in crisi?
Alessandro Arienzo

Gli assetti istituzionali e politici delle contemporanee democrazie liberali sono oggi promossi a modello sia per quei paesi che il crollo del blocco socialista ha lasciato senza un riferimento politico soddisfacente, sia per tutti quei paesi non democratici e/o illiberali che caratterizzano la gran parte del panorama mondiale. Paradossalmente, ciò avviene quando all'interno degli stati che mostrano le istituzioni democratiche più salde si moltiplicano le tensioni negli equilibri istituzionali e politici tra diritti, partecipazione e controllo. In una fase nella quale la politica democratica appare in difficoltà la *governance* viene da più parti proposta come uno strumento innovativo capace di favorire prassi consensuali, trasparenti e *responsive* anche se svincolate dai tradizionali processi democratico-rappresentativi. E ciò è tanto più rilevante perché essa si presenta come uno sviluppo interno, e non alternativo, alla democrazia pluralista anche quando viene interpretata come espressione di un particolare modello neo-corporativo (SCHMITTER/STREECK, 1991).

Lo scopo di questo contributo è di indicizzare alcuni degli elementi che caratterizzano il quadro, pure variegato e composito, della *governance* mettendo in risalto come essa si ponga all'incrocio tra problematiche differenti, anche se strettamente intrecciate. Problematiche che non sono univocamente riconducibili al quadro offerto dalle difficoltà delle istituzioni democratiche e del *government*, ma che sembrano essere implicate sia in un più complessivo ri-organizzarsi dei poteri – politici ed economici – su scala macro-regionale e globale, sia in una condizione di trasformazione e mutamento delle prassi intorno alle quali si è articolata la modernità politica. In altre parole, a voler fare i conti con le contemporanee teorie della *governance* ci si deve anche confrontare con quelle strumentazioni di cui la modernità, nei suoi diversi percorsi, si è dotata: siano esse quelle che hanno a riferimento il modello paradigmatico della sovranità o quelle proprie della conservazione politica (BORRELLI, 1993 e 2001).

Le teorie di *governance* possono essere utilmente interpretate come il prodotto più recente di un percorso di razionalizzazione che vede l'emergere di un insieme nuovo di tecniche e dispositivi di stabilizzazione e di conservazione politica (BORRELLI, 2004; sul significato di *dispositif* vedi: JAQUINOT-DELAUNAY G./MONNOYER L., 1999). In altre parole, l'ipotesi che guida questo contributo è che la *governance* rappresenti una risposta procedurale e *orientata all'esito* alla condizione di difficoltà della sfera politica democratica, ed il tentativo di definire strumenti capaci di contenere i conflitti prodotti dai processi di globalizzazione e di mondializzazione. Essa mette all'opera reti (*networks*) di attori e saperi/competenze diversificate con l'obiettivo di rendere possibile un tipo particolare di mediazione politica in grado: a) di preservare, fin dove possibile, gli equilibri di mercato che sottendono le contemporanee democrazie liberali, b) di tutelare, pur limitandolo, il ruolo ancora centrale delle autorità di *government* investite dai processi della globalizzazione e mondializzazione, c) di circoscrivere e contenere le fratture che attraversano la politica e l'economia internazionali. La *governance* rappresenta il tentativo di gestire i mutamenti e i conflitti in atto attraverso percorsi di mediazione tra interessi che, nei fatti, depotenziano la sfera della *politica* a favore di una *policy* articolata prevalentemente come *problem-solving*, regolazione e negoziazione. Certamente, essa sembra incidere sugli equilibri propri di quella modernità che nello stato-nazione ha la sua organizzazione politica e che nelle contemporanee democrazie rappresentative ha trovato la sua espressione più efficace e compiuta. La *governance*

costituisce quindi una risposta che è *politica* ed insieme *procedurale* alla crisi prodotta da una *modernità in polvere* (APPADURAI, 1996), o per altri versi dalle spinte proprie di quella nuova *modernità liquida* (BAUMAN, 2001) che sembra scorrere prevalentemente intorno ai piani economico e finanziario.

1. Governance, democrazia e stato-nazione: un rapporto problematico

La gran parte del contemporaneo confronto sulla *governance* mette in evidenza le intersezioni tra fenomeni storici e politici differenti anche se strettamente interrelati: la condizione di difficoltà nella quale operano gli strumenti di garanzia e controllo delle democrazie liberali rappresentative; il ruolo che lo stato-nazione assume nella nuova ed ancora confusa organizzazione mondiale dei poteri; le trasformazioni di quegli aspetti sociali, giuridici, culturali che hanno costituito la modernità politica. Per meglio descrivere il primo di questi fenomeni Colin Crouch (2003) ha utilizzato la categoria di *post-democrazia* a rappresentare una condizione di esaurimento di quelle garanzie e di quei controlli che le istituzioni politiche democratiche offrivano sui piani differenti dell'esercizio del potere politico, del corretto rapporto tra società ed economia, della legittimità dell'esercizio del potere politico. Condizione che appare il portato di una crescente personalizzazione, mediatizzazione ed autonomizzazione delle élites politiche prodotta dallo sbilanciato rapporto tra politica e mercato. Come ha efficacemente sintetizzato Ralph Dahrendorf (2001:7): «la crisi attuale della democrazia è [...] una crisi di controllo e legittimità di fronte ai nuovi sviluppi economici e politici».

Sul piano differente costituito dai percorsi di aggregazione politica ed economica tra poteri che operano su scala macroregionale e globale, l'esperienza europea di costruzione di una realtà politica e istituzionale – oltre che economica – rappresenta uno tra i processi più significativi degli ultimi decenni. E non è un caso che proprio nei dibattiti che hanno accompagnato il processo di unificazione politica la *governance*, con tutto il suo carico di ambiguità, abbia giocato un ruolo di primo piano insieme con idee e concetti quali sussidiarietà, costituzionalismo multilivello, partecipazione politica e legittimità democratica (AMIRANTE, 2001, 2002). In particolare, i progetti di riforma della Commissione Prodi hanno tematizzato esplicitamente la necessità di una prassi politica *innovativa* – descritta come *governance* appunto – che offrisse una risposta al *deficit* di democrazia che caratterizza le istituzioni dell'Unione, particolarmente la Commissione. In un documento preparatorio al *Libro Bianco sulla Governance Europea* (COM, 2001) significativamente intitolato *Un Libro Bianco sul Sistema di Governo Europeo* veniva esplicitamente espresso che «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 Commissione argomentava che grazie ad una nuova *governance* essa poteva fare fronte alle richieste di rafforzamento dei diritti individuali e collettivi per i cittadini d'Europa, di costruzione di un sistema politico ed economico più solidale ed equo, di ampliamento della partecipazione, di una maggiore efficienza politica ed amministrativa. Per contro, molti studiosi del processo d'integrazione europea hanno invece prospettato uno scenario affatto diverso nel quale ad affermarsi potrebbe essere un sistema politico burocratico e tecnocratico operante secondo procedure di tipo negoziale e neo-corporative che si affiancano a dispositivi politici fortemente esecutivi. Sistema che la studiosa Carol Harlow ha descritto come una *governance post-parlamentare* (HARLOW, 2000a e 2000b) per mettere in evidenza come esso scavalchi – per farne a meno – le procedure legislative di tipo rappresentativo dotandosi di una legittimità politica indiretta e funzionale. Riprendendo quanto scritto da S. Andersen e T. Burns (1996), la studiosa ha descritto l'Unione Europea «come un esempio di *governance post-parlamentare*, dove

“l’influenza diretta della gente” attraverso la democrazia formale rappresentativa ha un ruolo marginale» (HARLOW, 2000a: 62).

Ancora più complesso ed ambiguo appare il rapporto tra *governance* e democrazia sul piano diverso di ciò che è stato descritto col termine di globalizzazione, intesa come quel «*processo* in seguito al quale gli Stati nazionali e la loro sovranità vengono condizionati e connessi trasversalmente da attori transnazionali, dalle loro chance di potere, dai loro orientamenti, identità e reti» (BECK, 1997:24). Tale rapporto si situa su almeno due piani differenti: la nascita di nuovi attori politici globali e i processi di democratizzazione – talvolta forzata – di quegli ordinamenti statali o di quelle popolazioni ritenute non democratiche e/o illiberali. Per quanto concerne il primo di questi due piani, al centro del dibattito vi è la natura dei poteri a disposizione di agenzie internazionali di regolazione e sviluppo (Banca Mondiale, IMF, WTO) e di istituti politici particolari quali i vertici dei paesi più industrializzati, l’ONU e le organizzazioni politiche macroregionali (tra esse anche l’UE) che negli ultimi decenni hanno visto accrescere il loro ruolo sul piano della politica internazionale. Benché siano diversi nei presupposti e nelle prassi concrete da quelli europei, anche i modelli di *governance* e di buona *governance* proposti dalle istituzioni internazionali – in particolare la Banca Mondiale, l’IMF, e dalle Nazioni Unite – aspirano ad offrire una compiuta risposta alle difficoltà della dialettica politica interstatale. Questi istituti giustificano il loro operato sulla base della necessità di costruire una rete di relazioni che – senza pretendere di dare vita ad un’autorità politica globale – costituiscano un complesso di buone pratiche e soddisfacenti relazioni tra attori pubblici, privati e pubblico-privati su una scala globale. L’obiettivo è quello di incidere in un numero crescente di aree del mondo attraverso dispositivi nuovi – talvolta paralleli quando non addirittura alternativi alle procedure elettive-rappresentative – ritenuti in grado di coinvolgere un numero più ampio di attori in processi di mediazione politica capaci di fare fronte ai nuovi *rischi* globali. In tal senso, il variegato insieme dei discorsi sulla *global governance* lascia emergere la volontà di contenere e direzionare quei processi che sono correntemente definiti come *globalizzazione*: processi sistemici e complessi che, estesi su uno spazio planetario, non sembrano essere in alcun modo essere gestibili a livello mondiale con la strumentazione del *government*.

Tuttavia, il tentativo di dare vita ed accreditare attori dalla natura regolativa e super-nazionale ha posto il problema di attribuire una qualche *legittimità* ad organismi che non possono soddisfare i requisiti di un processo di legittimazione inteso come la conversione di potere in autorità stabilente sia un diritto al comando, sia un’obbligazione all’obbedienza. Non esistendo alcun *demos* globale risulta impossibile trasferire su scala mondiale il modello di legittimazione democratica proprio dei processi autoritativi ordinati intorno ad una sovranità popolare elettiva e rappresentativa che si svolgono prevalentemente su una base territoriale definita. Più utile, quando si voglia comprendere il ruolo esercitato da tali organismi sul piano della politica mondiale, è allora una definizione di potere legittimo offerta da Arthur L. Stinchcombe (1968: 162) secondo cui «A power is legitimate to the degree that, by virtue of the doctrines and norms by which it is justified, the power-holder can call upon sufficient other centers of power, as reserves in cases of need, to make his power effective». In tal caso, si può sostenere che la legittimità di cui sono dotati questi organismi è *di sistema*: si giustifica sui valori della democrazia liberale e del libero mercato e riceve da attori terzi (il sistema degli stati in primo luogo ma anche la rete degli attori che operano su un piano globale) quella riserva di potere coercitivo che rende effettive le decisioni prese. Infine, alle ambiguità connesse alla richiesta di *rendere democratici e legittimi* questi organismi si affiancano sia problemi legati allo sforzo – meno ambizioso ma anche meno ambiguo – di dotare organismi tra loro molto diversi e dalle più disparate funzioni di strutture decisionali maggiormente *responsive e/o accountable*, sia il ruolo ancora cruciale svolto dagli Stati negli attuali equilibri tra poteri su una scala globale.

Il secondo ambito entro il quale teorie della *governance* e democrazia incrociano i problemi posti dalla *globalizzazione* è relativo a quei processi tesi a favorire una *democratizzazione* del mondo che, quando non assume esplicitamente le vesti della forza e della guerra (vedi BORRELLI, 2004a), si presenta come *buona governance*. Di questa categoria sono state prodotte molteplici articolazioni ed è utile analizzare brevemente due proposte che sembrano tracciare un arco teorico che si sposta da un modello *democratico-schumpeteriano* di *governance* ad un modello comunemente definito di *network governance*. Rappresentativo del primo è il rapporto dell'ONU (*Human Development Report*, 2002) intitolato *Deepening Democracy in a Fragmented World* nel quale la *buona governance* viene de-pre/scritta come democratica: la *governance* è un insieme di «institutions, rules and political processes» che può definirsi *democratico* quando offre «a system with institutionalized procedures for open and competitive political participation, competitively elected chief executives and substantial limits on the powers of the chief executives» (HDR, 2002: 36). Anche se l'obiettivo dichiarato dagli estensori del documento è quello di promuovere «participation through democratic governance» (HDR, 2002: 53) una definizione così schiacciata su modello schumpeteriano rende piuttosto la *governance* un'appendice ambigua delle tradizionali procedure del mercato politico. Che una partecipazione democratica intesa come *bargaining* e come prassi competitiva comporti l'accettazione delle diseguglianze nelle risorse di partenza degli attori sottolinea come più che liberale, tale modello democratico intende essere *di mercato*. Un differente modello, centrato sulla formula organizzativa del *network*, è presente nel rapporto *On Our Global Neighborhood* della Commissione sulla Governance Globale che descrive la *governance* come «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 definizione sono significativamente affiancati due piani diversi: il primo guarda alla *governance* come ad un processo di tipo cooperativo finalizzato al raggiungimento di obiettivi almeno in parte condivisi; il secondo guarda alla *governance* come ad un particolare relazionarsi tra istituti (pubblici e/o privati, formalmente o informalmente costituiti) capaci di produrre *compliance* e di dar vita a partenariati e strutture organizzative e decisionali efficienti. L'intenzione degli estensori di questo rapporto è quella di delineare *networks* globali in grado di operare in autonomia a fronte della politica tra stati. In altre parole, essi ritengono che sia possibile individuare nella *governance* un complesso di procedure e dispositivi capaci di riferirsi positivamente ad un ampio spettro di situazioni conflittuali non risolvibili attraverso le relazioni interstatali. Sulla base delle *policies* proposte, la cui natura non è giuridicamente vincolante, gli attori s'impegnano a cooperare nella forma organizzativa della rete per l'implementazione delle politiche proposte. Ciò può avvenire senza il ricorso al quadro operativo e normativo offerto dalle burocrazie statali e dagli apparati giuridico-politici degli stati sovrani.

In entrambi i modelli, pure se in diversi, il ruolo dello stato assume una collocazione *decentrata*. In termini più generali, se il governo può essere descritto come l'elemento di raccordo verticale tra lo Stato e la società, la *governance* sembra voler offrire un insieme di dispositivi attraverso i quali l'autorità statale è contemporaneamente il garante ed uno degli attori della società di mercato. In tal senso, Philippe Schmitter ha sottolineato come lo Stato di diritto e l'economia di mercato rappresentino le due condizioni, le due ombre, che si stagliano alle spalle della *governance*: lo stato, depositario del monopolio di un potere legittimo di coercizione, garantisce lo stabilirsi di una sostanziale *security community* ed un quadro normativo minimo (SCHMITTER, 1996a; DEUTSCH *et alii*, 1957); il mercato offre invece la forma generale degli scambi.

2. Le implicazioni politiche della *corporate governance*

Se è vero che l'economia di mercato offre alla *governance* la forma generale degli scambi, non deve allora sorprendere che tra i suoi principali campi di applicazione e di elaborazione teorica e pratica ci sia l'amministrazione delle corporazioni economiche (ARIENZO, 2004b; KEASEY/WRIGHT 1997; DEAKIN/HUGHES, 1997; FREEMAN, 1994). In buona parte, i nuclei concettuali e le relazioni tra gli attori proposti nelle diverse applicazioni politiche sono spesso mutate dalle modellizzazioni della *corporate governance*. Peraltro, e su di un versante parallelo, è da tempo che sono proficuamente sottolineati gli aspetti *corporativi* di politiche centrate su reti plurali di gruppi d'interesse che sembrano favorire lo sviluppo di veri e propri *ordini* intorno ai quali si ri-organizzano le società politiche (PARSI, 1998). Certamente, la *governance* corporata ha un ambito d'intervento – quello dell'impresa – chiaramente definito. L'impresa è un attore collettivo che opera in un ambiente mutevole e conflittuale per raggiungere determinati obiettivi e la cui conduzione è attribuita ad un *management* che ha obiettivi molteplici e differenziati nel tempo. Poiché non sempre la dirigenza coincide con la proprietà di un'azienda, gli interessi degli azionisti (*shareholders*) possono non concordare con quelli dei vertici il cui operato, peraltro, deve talvolta rendere anche conto a quell'ampia e difficilmente definibile entità costituita dagli *stakeholders*. In altre parole, la *governance* corporata deve armonizzare un insieme variegato di attori ed interessi – il *management*, la proprietà, gli azionisti, gli *stakeholders* – così da favorire la governabilità dell'impresa, i diritti ed il profitto degli azionisti, la trasparenza nei rapporti all'interno e talvolta all'esterno dell'azienda con gli *stakeholders*. Per meglio comprendere come operano i modelli di buona *governance* corporata è utile fare riferimento al documento *Principles on Corporate Governance* (OECD, 1999) stilato dall'*Organization for Economic Cooperation and Development*. Il documento si presenta come un tentativo di affermare i principi di trasparenza e *accountability* come perno di una buona *governance* delle corporazioni con lo scopo «to 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). La definizione di *governance* è piuttosto 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 genericità della definizione è il frutto della necessità che essa si adatti tanto alle scelte operative e strategiche della corporazione quanto al *regulatory climate* definito dal contesto istituzionale e legale nel quale essa opera. Per tale motivo: «there is no single model of good governance» (OECD, 1999: 8). La buona *governance* esprime allora l'esigenza di affermare un piano di responsabilità condivisa (*shared responsibility*) tra attori diversi. Essa vale certamente come un insieme di principi e *standards* dal valore non giuridico, la cui forza risiede nell'interesse: «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). In un tale contesto, rimane comunque prioritaria l'esigenza di vedere garantita in ultima istanza la governabilità: in nessun caso deve manifestarsi un vuoto di decisione.

Il quadro offerto dalla *governance* delle corporazioni è di particolare interesse per i temi propri della teoria politica per almeno quattro ordini di motivi. In primo luogo, la *corporate governance* mostra chiaramente come la definizione degli attori coinvolti o coinvolgibili nel processo di *policy-making* costituisca uno dei presupposti senza il quale non è possibile definire alcun criterio di *accountability* o stabilire le concrete procedure di inclusione. Poiché è

la natura degli attori coinvolti che rende possibile determinare il quadro dei rapporti tra le parti, non vi è modello di *governance* che possa efficacemente essere elaborato *prima* di aver definito i criteri di inclusione/esclusione degli *stakeholders*. In altre parole, l'architettura dei poteri e delle relazioni non pre-esiste e non è pre-ordinata agli attori. Resta quindi l'ambiguità dei soggetti deputati a definire i criteri la scelta dei partecipanti alle procedure di *governance*. In secondo luogo, i termini di *shareholders* e *stakeholders* – e le rispettive definizioni centralmente fondate sugli interessi – nel delineare lo spettro della partecipazione istituiscono pure il confine dell'esclusione e della marginalizzazione. La cittadinanza attribuita all'individuo portatore di diritti/doveri rischia di essere scavalcata da una prassi che è centrata sull'appartenenza ad un corpo collettivo e sulla disponibilità di diritti e libertà (*franchise*) degli attori. In terzo luogo, i discorsi *governance* presuppongono un'interazione orizzontale tra attori *putativamente eguali* le cui relazioni si basano su una fiducia reciproca (*trust*) ed una sostanziale interdipendenza. Poiché le relazioni di tipo formale tendono ad essere scavalcate da una negoziazione continua tra le parti, divengono prevalenti quelle competenze relazionali e informazionali che costituiscono la garanzia di una possibile efficace gestione dei concreti rapporti di forza tra gli attori. In tal senso, alla condizione di *fairness* offerta da un quadro di regole comuni e uguali per tutti e di *franchises* collettive a disposizione di tutti gli attori si affianca la realtà, naturalmente diseguale, della negoziazione tra attori dotati di risorse e *capabilities* diverse. Infine, l'efficacia dell'operato della corporazione rimane l'aspetto centrale della *governance* così come si configura nel campo dell'amministrazione delle corporazioni economiche. Il nucleo esecutivo deve rimanere garantito a fronte del rischio, sempre possibile, del disaccordo o di una conflittualità tra le parti che si mostri irrisolvibile.

3. I dispositivi e le prassi della *governance*

Il legame così stretto tra la *governance* e il mondo dell'economia, sul duplice piano concettuale e fenomenologico, è un indice importante delle trasformazioni in atto nel rapporto tra governo e società, tra Stato e mercato. Indicizzare i caratteri specifici delle politiche di *governance* può aiutare sia fare chiarezza su una categoria ancora sostanzialmente opaca, sia a interpretare alcune tendenze della politica contemporanea.

Da più parti vengono segnalate l'estensione e l'importanza dei mutamenti nello spazio dell'amministrazione e negli obiettivi della conduzione politica prodotti dai cambiamenti nel ruolo e nella natura degli attori e dalla crescente importanza assunta dal mercato come fattore regolativo. La separazione tra Stato e società sembra accentuarsi in ragione dei processi di *deregulation* economica, di ristrutturazione dello stato sociale, di crescente interdipendenza economica, energetica, ambientale e tecnologica tra gli stati. A ciò si affianca quella più complessiva condizione di difficoltà dello stato-nazione che Susan Strange ha descritto con l'immagine di *ritirata* (STRANGE, 1996). Una delle caratteristiche più evidenti della *governance* è quella di favorire un processo di continua trasformazione dei confini e della natura dello spazio pubblico e dei suoi attori. Più in generale, essa opera come un corpus di dispositivi tesi a dare corpo ad una sfera di contenimento e di co-direzione dei conflitti prodotti dal libero scorrere delle dinamiche degli interessi: da un lato, tali conflitti vengono delocalizzati e scomposti (PREDIERI, 1997), dall'altro lato, se ne depotenzia il carico politico spostando – quando possibile – i loro fuochi su piani differenti: tecnico, scientifico ed economico, alla ricerca di prassi negoziali e consensuali.

Proprio in questo diverso processo d'interazione tra lo stato e la società è da collocarsi la «basic matters of governance» (KOOIMAN, 1993: 4). In tal senso, appare di rilievo il ruolo giocato da autorità amministrative indipendenti, agenzie, istituti pubblico-privati e *partnership* che mostrano quanto «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). Gli esiti di questi mutamenti sono diversi: la maggiore apertura e flessibilità dell'amministrazione statale, l'allargamento degli spazi decisionali ad attori sempre meno chiaramente identificabili, lo sbilanciarsi del processo di decisione politica e amministrativa a favore degli interessi strutturati, l'opacità dei percorsi e dei soggetti decisionali. Dalla crescente discrezionalità e flessibilità di procedure centrate sulla negoziazione tra attori pubblici e/o privati ne risultano il persistente rischio di un'eccessiva opacità nei percorsi di presa della decisione e una scarsa *accountability* di attori e processi. Alla negoziazione diffusa ed informale si accompagna la normalità del segreto, e la richiesta di consenso può apparire come una strategia volta piuttosto a favorire l'*uscita* di quegli attori non disposti ad accettarne le premesse. La necessità di rapporto di fiducia reciproca tra gli attori (*trust*) e quella di dovere articolare e concentrare i propri interessi in uno spazio negoziale definito, favoriscono un tipo particolare di soggetti: corpi collettivi prevalentemente organizzati intorno ad interessi di tipo particolaristico. La *governance* opera quindi in orizzontale, sotto la forma di reti/*networks* di attori collettivi nelle quali i soggetti possono essere impegnati nei processi negoziali attraverso procedure di mediazione e di consenso tese a guadagnare legittimità e *compliance* più che partecipazione. E' quindi significativo lo scarso rilievo di quei soggetti la cui matrice è generalista – tra essi in particolare i partiti – che non renderebbero possibile la gestione delle crisi o delle difficoltà specifiche a partire da una negoziazione tra *stakeholders*.

Il mutamento dello spazio pubblico è anche il prodotto della trasformazione dei confini tradizionalmente stabiliti tra politica interna e politica internazionale: «the emergent system of global governance depends on a fundamental reconstruction of our conventional westphalian-inspired ideas of sovereignty and statehood» (JAYASURIYA, 1999: 1). La politica interstatale basata sui rapporti tra stati-nazione territorialmente definiti – il modello westfaliano – sembra venire profondamente modificato dalla presenza di attori nuovi: agenzie indipendenti e/o regolative, corporazioni d'interessi, aggregati politici ed economici macroregionali, organismi internazionali. In particolare, è l'emergere di regimi regolativi internazionali – quale necessaria risposta alle emergenze prodotte dai processi di globalizzazione economica e finanziaria – a condizionare più di ogni altra cosa l'operato delle sovranità statali sia al loro esterno, sia al loro interno.

Il cittadino moderno – quell'individuo portatore di diritti intorno al quale ruota l'architettura giuridico-politica ed a cui è demandata in ultima istanza la legittimazione dei processi di decisione politica – rimane sullo sfondo, quando non scompare del tutto, a favore di corpi collettivi, di corpi di interessi che co-operano a rete. Egli diviene l'oggetto di procedure di *domestication* (ERIKSEN, 2001): processi di inclusione/esclusione, individuazione, regolazione e disciplinamento. Non sembrano più valere i percorsi moderni dello scambio politico tra autorità ed individui, ma s'instaura un più flessibile e ambiguo panorama di negoziazione diffusa tra corpi d'interesse. In tal senso, Mauro Calise (2000: 135) ha individuato nella *governance* gli elementi di un vero e proprio modello neo-corporativo nel quale: «viene meno ogni riferimento agli attori istituzionali. Il vincolo istituzionale si trasforma, da variabile esterna di contesto, in principio di identità dei diversi gruppi nei processi di *governance*». La centralità dei corpi è il portato di assetti politici sempre più orientati al mercato e proprio per valorizzare questo aspetto i modelli di *governance* si articolano prevalentemente su meccanismi di rappresentazione collettiva degli interessi. Gli stessi processi di legittimazione politica assumono vesti molteplici che favoriscono i percorsi di una legittimità funzionale. Al consenso tra le parti ne consegue l'attivazione di procedure esecutive che possono anche prevedere processi di valutazione continua il cui obiettivo, tuttavia, è quello di promuovere auto-legittimazione e auto-rappresentazione. Nella sfera del

network negoziale, di difficile accessibilità, viene accresciuta quella fiducia (*trust*) che rende possibile il reiterarsi delle processualità della *governance*.

Sul piano della costruzione di forme politiche nuove, il ricorso a questi dispositivi pone tutta una serie di interrogativi particolarmente rilevanti in un momento di complessiva redistribuzione dei poteri su scala mondiale e nel quale emergono con forza aggregati macro-regionali. In particolare, la costruzione di un'Europa politica e la riforma istituzionale dell'Unione appaiono un banco di prova importante che la strumentazione istituzionale della politica moderna – centralmente articolata intorno ad un'idea di sovranità che nella sua declinazione democratica regge sulla divisione e il bilanciamento dei poteri – sembra non riuscire a interpretare. Nella comprensione dell'attuale riorganizzarsi dei poteri su scala planetaria si utilizza talvolta l'immagine della *rifeudalizzazione* (KOBIN, 1999, CERNY, 1998; MINC, 1993; RUGGIE, 1993). Con quest'analogia si vuole mettere in evidenza la rete sempre più fitta dei rapporti tra poteri diversi, non sempre gerarchicamente ordinati, che favoriscono lealtà multiple e dipendenze reciproche. Questa condizione sarebbe il frutto di processi differenti: il moltiplicarsi degli organismi e dei poteri internazionali strutturati secondo *lealtà multiple*, la profonda incertezza mostrata dall'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. La necessità del ricorso a categorie solitamente utilizzate per descrivere processi politici che hanno le loro origini ben prima dello svolgersi della modernità politica è allora frequente. Giandomenico Majone ad esempio, ha sostenuto che la realtà istituzionale europea può essere utilmente letta come un vero e proprio modello di governo misto in ragione della centralità che in essa assumono gli interessi e i gruppi che li favoriscono. Il principio organizzatore della Comunità Europea sarebbe, in altri termini, la codifica istituzionale di un principio di rappresentazione degli interessi – «of mixing the 'estates' of the polity in the legislature» (MAJONE, 2002: 326) – piuttosto che di separazione funzionale dei poteri. I tre *political estates* sono costituiti dai governi nazionali, le istituzioni sovranazionali e il popolo d'Europa, rappresentati dal Consiglio, dalla Commissione e dal Parlamento. Ognuna di queste istituzioni partecipa dei tre poteri e dispone di una capacità decisionale autonoma: «Each Community institution is the bearer of a particular interest which it strives to protect and promote. The nature of the prevailing interest determines the structure of decision-making» (MAJONE, 2002: 326). E' in ragione di ciò che lo studioso assegna alla Commissione Europea una funzione regolativa fondata sul largo utilizzo di comunità esperte, di agenzie e *authorities*, di tecnici. Altrettanto interessanti sono pure le ipotesi di Philippe Schmitter che per meglio descrivere gli esiti possibili dell'impresa politica europea ha utilizzato la distinzione tardo-medievale tra *condominio* e *consortio* (SCHMITTER, 1996b): se la prima individua un sistema di *functional constituencies* variabili, disperse e parzialmente sovrapponibili che opera su una realtà territoriale variabile e altamente differenziata, la seconda connota lo stesso ordine funzionale ma su di una realtà territoriale fissa, stabile e gerarchicamente ordinata. I due modelli costituirebbero gli esiti possibili dell'impresa europea. Pure rilevante appare il suggerimento di Neil Walker che utilizza l'espressione *relational polity* (WALKER, 2001) per descrivere un contesto nel quale l'autorità della Commissione deve affiancarsi a quella degli stati nazione e la sua identità si intreccia con le diverse identità nazionali. Su un altro significativo versante vi sono pure le autorità amministrative a rappresentare «il sintomo più tangibile della crisi del vecchio ordine costituzionale, in quanto ledono il principio base della relazione tra i poteri, quello della divisione» (CALISE, 2000: 140). Esse costituiscono uno dei dispositivi maggiormente utilizzati nel quadro più ampio di ciò che è comunemente indicato con *governance*.

Infine, la *governance* mostra la centralità sul piano pubblico del *policy-making* e dei processi di attuazione e implementazione delle politiche che prevalgono sul piano più generale della politica. In tal senso, l'istituzione di un numero crescente di *authorities* è divenuta un

elemento caratterizzante «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). In essi è centrale lo stabilirsi di un equilibrio politico che fonda la propria legittimità non su meccanismi elettivi e rappresentativi ma su una legittimità orientata all'esito (*output legitimacy*): un modello di tipo funzionale ed esecutivo legato ai momenti della formulazione ed attuazione delle *policies*, che emerge dalla capacità degli attori di verificare tre diverse condizioni: prendere decisioni specifiche per precise aree di intervento; far sì che le decisioni prese siano efficacemente implementate; garantire che le misure adottate corrispondano efficacemente al problema che le ha stimulate. Il ruolo delle camere rappresentative è allora fortemente depotenziato perché, come hanno argomentato S. Andersen e T. Burns per il panorama europeo: «They [i parlamenti] have failed to provide the problem-solving capability for dealing with (...) the spectrum of contemporary governance problems» (ANDERSEN/BURNS, 1996: 243).

4. Qualche osservazione conclusiva

Nell'ombra dell'espressione ambigua di *governance* si possono collocare esperienze ed esperimenti profondamente diversi tra loro e forse irriducibili ad una matrice unitaria. Tuttavia, è parso utile tentare di delineare quei tratti comuni che emergono dal variegato insieme dei dispositivi di *governance*. Dispositivi che sembrano offrire una risposta di tipo procedurale e *super-erogatoria* alle difficoltà delle pratiche della democrazia rappresentativa su base nazionale ed a quelle del riorganizzarsi del sistema dei poteri e dei rapporti su scala mondiale. In tal senso, se la nascita dello stato moderno è il frutto di un processo di razionalizzazione nella gestione del potere e della sua organizzazione politica che da un sistema policentrico di signorie feudali ha dato vita ad un organismo territorialmente definito e monocratico, è forse il proseguimento di questo processo a spingere verso la costruzione di un ordine policentrico che tenta di affermarsi tanto a livello mondiale quanto negli ordinamenti statali. In altre parole, la cosiddetta *glocalizzazione* non opererebbe tanto nei termini di un innovativo e virtuoso collegamento tra i piani locale e globale, quanto nei termini della disseminazione e differenziazione dei fuochi decisionali (ma anche di quelli conflittuali) su piani differenti: talvolta interrelati e in comunicazione tra loro, altre volte confliggenti o in completa autonomia. In un simile contesto, la *governance* opera nel duplice senso di preservare e conservare un ordinamento complessivo ancora oggi garantito dagli stati, che offrono un quadro normativo generale e un potere coercitivo che in ultima istanza garantisce sulla tenuta delle relazioni, e dal mercato che offre invece l'insieme delle relazioni sociali ed economiche a partire dalle quali verificare l'efficacia sistemica delle strategie adottate. La *governance* utilizza positivamente gli spazi e le prospettive che questo pluralismo dei poteri rende disponibili.

I dispositivi di *governance* operano come strumenti di conservazione e di gestione dei conflitti in contesti di crisi, laddove le risposte del più tradizionale *government* comportano la concentrazione del potere politico, l'irrigidimento dell'ordinamento giuridico-politico e l'indebolimento della *rule of law* (BORRELLI, 2004). La *governance*, nel sottrarre progressivamente spazi alla mediazione giuridica e tendendo ad una trasformazione stessa della mediazione giuridica in regolazione amministrativa, opera per l'affermazione di un quadro normativo minimo entro il quale dare libero gioco a procedure autoregolative e alla libera negoziazione tra gli interessi. Da un lato, essa sembra favorire l'affermazione di un *minimal state* che si svincola progressivamente dalle griglie di protezione e contenimento offerte dallo stato sociale e dalle mediazioni della politica democratico-rappresentativa; dall'altro lato, essa

promette l'affermarsi di un pluralismo regolativo che affianca alla centralizzazione del controllo politico negli esecutivi, il sostanziale decentramento delle funzioni di governo. In definitiva, i dispositivi di *governance* costituirebbero uno sforzo di fuoriuscita dalla politica propria degli ordinamenti giuridico-politico di sovranità.

Più complesso è il rapporto tra le politiche di *governance* e i tratti di quella che è stata definita *modernità politica*. Certamente, i presupposti individualisti che hanno retto la costruzione dei processi di obbligazione politica e di autorizzazione di un potere sovrano – con il loro portato di diritti e di cittadinanza giuridica – sembrano perdere la loro centralità e diventare parte di quelle *multiple loyalties* che compongono il variegato panorama dei poteri e delle relazioni di/tra i poteri. Riemergono quindi i corpi collettivi d'interesse come attori privilegiati delle politiche di *governance* e di quei processi di *globalizzazione* che ne sembrano costituire la premessa. Peraltro, la complessiva condizione di difficoltà dello stato territoriale mette in tensione lo stesso costituzionalismo liberale – inteso come principio d'ordine e limite al potere politico – che regge le contemporanee democrazie rappresentative: il risultato è l'emergere di nuove costituzioni (*verfassung*) silenziose (Calise, 2000 e 1998) che danno forma al di là dei percorsi tradizionali della politica moderna ai nuovi ordini del potere. Quel processo di separazione funzionale tra i poteri che ha caratterizzato lo sviluppo dello stato moderno appare messo in crisi da processi politici nei quali il momento esecutivo diviene preponderante. Come la realtà europea mostra con chiarezza, il nuovo potere esecutivo ingloba sia competenze regolative, sia procedure di legislazione morbida (o consensuale) differenziandosi dal modello tradizionale di *government* nel suo progressivo tradursi in *policy-making*. E ciò è tanto più rischioso in quanto i nuovi poteri tendono a sottrarsi alle responsabilità della politica presentandosi come *network* consensuali e procedurali, rispettosi degli *standards* di buone pratiche e legittimati dall'efficacia del loro buon operato. In tal senso, e forse paradossalmente, sembra essere il recupero dei moduli operativi della conservazione politica (come nuova *saggezza conservativa*) o della politica corporativa (come un tipo particolare di politica neo-corporativa) a rappresentare il fulcro dei dispositivi di *governance* (sulla prima vedi: BORRELLI, 2004, 2003 e 2001; sulla seconda: CALISE, 2000). Questi strumenti – pur distanziandosi dai meccanismi propri della sovranità politica – sembrano tuttavia accentuare alcuni dei caratteri della modernità: il processo di razionalizzazione del potere politico e della sua organizzazione, l'uso e la proliferazione dei saperi governamentali e dell'*expertise*, il progressivo autonomizzarsi e rafforzarsi del potere esecutivo.

Ancora una volta, è ad un estremo sforzo di razionalizzazione che si intende affidare il futuro della politica. I soggetti, individuali o collettivi, diventano attori in un quadro in cui l'*innovazione* è possibile solo sulla base della stabile conservazione di assetti di diseguaglianza *naturale*. La *governance* si propone come nuovo strumento di redistribuzione consensuale delle diseguaglianze e come dispositivo di contenimento e gestione dei conflitti prodotti dalla globalizzazione economico-finanziaria e dai processi di mondializzazione. In tal senso, l'innovazione proposta dalla *governance* sembra costituire un processo di riforma della politica contemporanea il cui limite, forse, risiede proprio nell'incapacità di affiancare allo sforzo di definizione di nuovi *luoghi* e prassi politiche la messa in discussione di quel soggetto astratto e limpidamente razionalistico della modernità che della *governance* ne costituisce l'ossatura.

BIBLIOGRAFIA

- AMIRANTE C. (2001), *Unioni sovranazionali e riorganizzazione costituzionale dello stato*, Torino, Giappichelli
- AMIRANTE C. (2002), *Principio democratico e organizzazione istituzionale dell'Unione europea. L'influenza della dottrina, della giurisprudenza e delle politiche comunitarie della RFG sul sistema di governo dell'Unione europea*, vol. 1, tomo II°, p. 381 ss, in M. Scudiero (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, 2. voll., Napoli, Jovene
- ANDERSEN S./BURNS T. (1996), *The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A study of Post-Parliamentary Governance*, in *The European Union: How Democratic is it?*, a cura di S. Andersen e K. Eliassen, London, Sage Publications
- 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)
- ARIENZO A. (2004a), *La Commissione Europea e il tema della legittimità politica nel Libro Bianco sulla governance europea*, in *Governance*, a cura di G. Borrelli, Napoli, Dante e Descartes, pp. 39-53
- ARIENZO A. (2004b), *Dalla corporate governance alla categoria politica di governance*, in *Governance*, a cura di G. Borrelli, Napoli, Dante e Descartes, pp. 125-62
- BAUMAN Z., *Liquid Modernity*, Cambridge, Polity Press, 2002 (tr. it.: *Modernità liquida*, Roma, Laterza, 2002)
- BECK U., *Was ist Globalisierung?*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag (tr. it: *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Roma, Carocci, 1999)
- BORRELLI G. (1993), *Ragion di Stato e Leviatano. Conservazione e scambio alle radici della politica moderna*, Bologna, Il Mulino.
- BORRELLI G. (2001), *Attualità conservativa della "ragion di Stato": il governo dei popoli tra crisi della decisione sovrana e razionalità governamentale*, in «Laboratoire Italien. Politique et société». Numero monografico dal titolo *Le Peuple. Formation d'un sujet politique*, vol.1, ENS Editions, pp.127-140
- BORRELLI G. (2004a), *Tra governance e guerre: i dispositivi della modernizzazione politica alla prova della mondializzazione in Governance*, a cura di G. Borrelli, Napoli, Dante e Descartes, pp. 7-37
- BORRELLI G. (2004b), *Oltre i percorsi di sovranità: il paradigma moderno della conservazione politica*, in S. Chignola e G. G. Duso, *Sui concetti giuridici e politici della costituzione dell'Europa*, Milano, Franco Angeli, pp.303-323
- CALISE M. (1998), *La costituzione silenziosa. Geografia dei nuovi poteri*, Roma, Laterza
- CALISE M. (2000), *Tra governo e governance: la Costituzione nelle democrazie contemporanee*, in *La nuova età delle Costituzioni*, a cura di L. Ornaghi, Bologna, Il Mulino, pp. 121-145
- CERNY P. (1998), *Neo-Medievalism, Civil War and the New Security Dilemmas: Globalisation as a Durable Disorder*, «Civil Wars», vol. 1, pp. 36-64
- CGG (1995), Commission on Global Governance, *On our global Neighborhood*, Oxford, O.U.P.
- COM (2001), *Libro Bianco sulla Governance Europea*, COM (2001) 428 final
- CROUCH C. (2003), *Post-democrazia*, Roma-Bari, Laterza
- DEAKIN S./HUGHES A. (1997), *Comparative corporate governance: an interdisciplinary agenda*, in S. Deakin e A. Hughes, *Enterprise and Community*, Oxford, Basil Blackwell
- ERIKSEN E.O. (2001), *Democratic or technocratic governance?*, Jean Monnet Working Paper, n. 6/01
- FREEMAN R.E. (1994), *Strategic management. A stakeholder approach*, Boston [Mass.], London. Pitman
- GIRAUDI G./RIGHETTINI M.S. (2002), *Le autorità amministrative indipendenti. Dalla democrazia della rappresentanza alla democrazia dell'efficienza*, Roma-Bari, Laterza
- HARLOW C. (2000a), *Cittadini e potere politico nell'Unione Europea (I)*, «Biblioteca della Libertà», xxxv, luglio-agosto, n. 155, pp. 57-79
- HARLOW C. (2000b), *Cittadini e potere politico nell'Unione Europea (II)*, «Biblioteca della Libertà», xxxvi, settembre-ottobre, n. 156, pp. 3-34
- HDR (2002), UNDP, *Human Development Report 2002. Deepening democracy in a fragmented world*, New York - Oxford, O.U.P.
- JAQUINOT-DELAUNAY G./MONNOYER L. (1999), *Le dispositif. Entre usage et concept*, «Hermès», n. 25.
- 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
- 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.
- 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
- MAJONE G., *Delegation of regulatory powers in a mixed polity*, «European Law Journal», vol. 8, n. 3, sept. 2002, pp. 319-339
- MINC A. (1993), *Le Nouveau Moyen Age*, Paris, Gallimard
- OECD (1999), *Principles on Corporate Governance*, SG/CG (99)5, 19.4.1999
- PARSI V.E. (1998) *Interesse nazionale e globalizzazione. I regimi democratici nelle trasformazioni del sistema post-westfaliano*, Milano, Jaca Book
- PREDIERI A. (1997), *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, Passigli
- ROSENAU J.N./CZEMPIEL E.-O. (a cura di, 1992), *Governance without Government*, New York, C.U.P.
- RUGGIE J.G. (1993), *Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relation*, «International Organization», vol. 46, pp. 139-174
- SCHARPF F.W. (1997), *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino
- SCHMITTER P. (1996a), *Examining the present euro-polity with the help of past-theories*, in *Governance in the European Union*, a cura di G. Marks, F. Scharpf, P. Schmitter. E W. Streeck, London, Sage, pp. 1-14.
- SCHMITTER P. (1996b), *Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts*, in *Governance in the European Union*, a cura di G. Marks, F. Scharpf, P. Schmitter. E W. Streeck, London, Sage, pp. 121-50.
- SCHMITTER P./STREECK W. (1991), *From national corporatism to transnational pluralism*, «Politics and Society», vol.19, n.2, pp. 133-164
- SEC (2000), *Un Libro Bianco sul sistema di governo 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
- STINCHCOMBE A.L., *Constructing Social Theories*, New York-Chicago, Harcourt, 1968
- 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.)
- 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