

MISS GOVERNANCE, I PRESUME

di Silvano Belligni

1. Il problema

Governance appartiene al ristretto gruppo delle parole chiave della politica di questi anni. Da circa un quindicennio il termine ha fatto irruzione nel lessico *standard* delle scienze sociali, per lo più economia e politologia, da lì diffondendosi nei documenti e nei programmi delle organizzazioni internazionali e alimentando la saggezza convenzionale e la retorica, talora un po' stucchevole, di politici e amministratori di ogni Paese e località¹.

Come spesso avviene, l'uso indiscriminato dell'espressione, che viene applicata sia al mondo delle imprese (*corporate governance*) e dell'amministrazione (*public governance*) che al territorio subnazionale e metropolitano (*local e urban governance*), sia alla dimensione nazionale (*domestic governance*) che a quella sovranazionale (*European governance*), sia infine al sistema internazionale *post* guerra fredda (*global governance*) ha finito inevitabilmente per alimentare non pochi dubbi e qualche sospetto. I dubbi riguardano le credenziali analitiche del concetto, l'effettivo contributo che esso può apportare alla teoria politica, la sua attitudine a concorrere alla crescita della conoscenza dei meccanismi di governo della società contemporanea. I sospetti invece hanno a che fare con le ipoteche ideologiche che ne hanno accompagnato l'irresistibile ascesa, col suo essere tributario di un sistema di idee e di una visione del mondo che fanno capo a scuole di pensiero (come quella della *Public Choice*) e a movimenti politici (la «rivoluzione conservatrice») nettamente connotati in senso partigiano². Riserve e sospetti convergono sulla sovrapposizione che nel dibattito corrente tende spesso a verificarsi tra il significato descrittivo (la *governance* come processo e come risultato) e l'uso normativo e ottativo del concetto (la *governance* come obiettivo e come valore). Prima di spiegare come funziona effettivamente la politica democratica, infatti, l'espressione sembra spesso suggerire come dovrebbe funzionare e perché sarebbe bene che funzionasse così. Anche se per far questo deve fornire descrizioni e interpretazioni ragionevoli del presente e del passato, la sua intenzione è esortativa, non analitica.

¹ È del 2001 il «libro bianco» della Commissione della Ue e del 1992 l'assunzione dell'obiettivo della «*good governance*» (in quanto sinonimo di buona amministrazione) da parte della Banca Mondiale (Commissione Ue, *La governance europea. Un libro bianco*, Bruxelles 2001; World Bank, *Governance and Development*, World Bank, Washington DC 1992).

² B. Cassen, *Il tranello della «governance»*, in «Le Monde Diplomatique - Il Manifesto», giugno 2001; B. Jobert, *Le mythe de la gouvernance antipolitique*, «Pour une science politique de l'administration», VII Congrès de l'Association française de science politique, Lille settembre 2002; G. Iraci, *Governance. Appunti per la discussione critica di un concetto*, Congresso SISIP, Padova settembre 2004.

Di seguito mi propongo di riconsiderare entrambi gli aspetti di cui ho detto, mettendone a fuoco i reciproci rimandi. Dapprima cercherò di chiarire qual è, *if any*, il contributo analitico della teoria della *governance* al dibattito corrente sul funzionamento e sullo sviluppo della democrazia contemporanea. Successivamente affronterò la questione del suo uso normativo, coi dilemmi che si presentano nel contesto ideologico in cui la riflessione si iscrive.

2. Governance vs. government

Che cosa si intende per *governance*? Un modo di affrontare il problema è quello di contrapporre *governance* a *government* (d'ora in avanti: GC e GT) in quanto forme di *democratic governing alternative*³.

A fini illustrativi, questa contrapposizione può essere condotta lungo almeno tre dimensioni: *analitica*, *storica* e *assiologica*. In chiave analitica, possiamo considerare la GC come un *metodo* per giungere a decisioni collettive che struttura un *processo politico* alternativo al GT, ma al tempo stesso come un peculiare *esito di equilibrio* del governo democratico. Sotto il profilo storico, i due concetti vengono riferiti a *stadi* differenti e successivi dello sviluppo politico democratico. Sotto il profilo assiologico e prescrittivo, infine, è possibile ordinarli secondo una graduatoria di *appropriatezza* (in rapporto a certi *standard* di funzionamento ottimale dei sistemi democratici) e di *desiderabilità* (in rapporto a certi parametri normativi). Dal momento che, come si è detto, tanto nella letteratura scientifica quanto nel dibattito politico corrente questi aspetti sono spesso compresenti, sovrapposti e perlopiù confusi, non sarà inutile considerarli separatamente e più in dettaglio⁴.

Sotto il profilo analitico, GT e GC designano modalità alternative di direzione, regolazione e controllo del processo politico democratico. Le differenze riguardano gli *attori*, il carattere delle *interazioni* e delle *regole*, l'*equilibrio* che ne risulta tipicamente.

Nel caso del GT gli attori sono organizzazioni a struttura pubblicistica – comitati elettivi e esecutivi, burocrazie a base nazionale e locale – collegate fra loro da legami formali, composte da funzionari

³ Prima dello slittamento di significato, *government* è il *soggetto* che governa e *governance* l'*attività* del governare. Per *governing* si intende «the purposive means of guiding and steering a society or a community». Il *governing* ha un ambito sistemico trascende cioè le specifiche aree di *policy*, riguarda le priorità, gli impegni chiave, la *mission*, gli indirizzi di un sistema di governo (C. Stone, *Building Urban Coalitions Around Social-Regeneration Agendas: Putting Humpt- Dumpty Together*, Bergen, May 2002, p. 4).

⁴ Per una discussione di questi concetti si vedano R.A.W. Rhodes, *The New Governance: Governing without Government*, in «Political Studies», XLIV, 1996, pp. 652-67; Id., *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham 1997; R. Maytz, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», XXIX, 1, 1999, pp. 3-21; L. Bobbio, *Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa*, in «Working Papers» Dipartimento di Studi politici di Torino, 1, 2002; Id., *L'Italia dissociata. Decisionismo maggioritario e concertazione*, in «Il Mulino», LII, 6, 2003, pp. 1019-29.

eletti (politici) e nominati (burocrati) tra i quali intercorre un rapporto di agenzia. Tali *unità di GT*, la cui giurisdizione è modellata sulle comunità territoriali, con pochi livelli gerarchici e competenze multifunzionali,

confini definiti e durata permanente, formano un campo interorganizzativo stabile, che possiamo chiamare *network pubblico*, caratterizzato da rapporti gerarchici di sovraordinazione e subordinazione⁵.

La pretesa di questi attori di decidere unilateralmente per conto della collettività e in nome dell'interesse generale si basa su prerogative di legittimità, legali, politiche e tecniche, che rimandano rispettivamente al voto popolare e alla legge per i politici e alla selezione di ufficio per i burocrati. Nella prospettiva del GT, pertanto, le politiche pubbliche sono il prodotto di decisioni, prese a maggioranza dai rappresentanti politici entro le arene pubbliche, e della loro attuazione ad opera di amministrazioni burocratiche. Di rilievo è che l'applicazione del principio di maggioranza, in quanto regola costitutiva (e *primum mobile*) del GT democratico, fa sì che dal processo decisionale escano vincitori e perdenti e che tendano a formarsi per ogni politica pubblica minoranze dissenzienti. Gli *output* del processo politico basato sul GT sono comandi sotto forma di prescrizioni normative (leggi, delibere e così via) che non consentono libertà di uscita e che necessitano di *enforcement* da parte di agenzie di controllo e di repressione.

Il processo di governo e lo stile decisionale evocati dall'idea di GC sono del tutto diversi. In primo luogo gli attori rilevanti non sono solo i decisori istituzionali facenti capo ai comitati e alle agenzie pubbliche di diverso livello, ma anche gruppi non governativi e organizzazioni indipendenti, attori sociali più o meno strutturati e stabili, come partiti, gruppi di interesse territoriale e funzionale, imprese, banche, sindacati, associazioni professionali e culturali, *mass media*, chiese, organizzazioni e agenzie internazionali. Questi poteri di fatto, raccolti intorno a interessi o valori condivisi, sono strategicamente capaci di pressione e di ricatto potendo mobilitare risorse di coalizione, economico-finanziarie, di *status*, professionali, mediatiche.

È dall'interdipendenza strategica tra questi attori privati e le unità di GT poste ai diversi livelli che emergono le decisioni di vario ambito e portata che investono e plasmano la collettività nazionale o internazionale. Le reti pubblico-private in cui hanno luogo i giochi di GC si intrecciano e si sviluppano secondo logiche autonome, orizzontali e decentrate, realizzando strutture di interazione a geometria

⁵ In generale si intende per *rete* una struttura – centralizzata, decentralizzata o distribuita – entro cui ha luogo l'interazione fra unità connesse da un certo insieme di relazioni (A.L. Barabasi, *Link. La scienza delle reti*, Einaudi, Torino 2004, pp. 156-62). Sul *network-approach* nell'analisi politica e nella prospettiva della GC si vedano: Rhodes, *Understanding Governance* cit.; R.A. W. Rhodes-D. Marsh, *New Direction in the Study of Policy Networks*, in «European Journal of Political Research», 21, 1-2, 1992, pp. 181-205; *Governance in a Globalizing World*, a cura di J.S. Nye-J.D. Donahue, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2000; F.W. Scharpf, *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Boulder CO 1997.

variabile, in cui la presenza, la permanenza e il ruolo delle singole organizzazioni vanno accertati empiricamente e non costituiscono una costante strutturale del sistema.

Il meccanismo che regola il comportamento degli attori impegnati nei giochi di GC – compresi gli attori pubblici – e ne determina gli esiti non è il comando burocratico basato sull'autorità, ma lo scambio multilaterale e il mutuo adattamento fondato sulla negoziazione, sulla concertazione e sul dialogo sociale tra le organizzazioni pubbliche e private che fanno parte della rete. Il flusso delle decisioni è diffuso e continuo, laddove nel modello del GT è concentrato e discreto. Le negoziazioni tra gli attori hanno luogo in comitati («arene» o «tavoli») che ogni area di *policy* in cui si articola il processo di governo può istituire permanentemente o attivare temporaneamente, per poi disattivarli una volta raggiunto l'obiettivo.

L'esito (*output*) della negoziazione consiste nella stipulazione di accordi, patti, contratti – a loro volta espressione di compromessi – più o meno chiaramente definiti e duraturi, cui concorrono su basi consensuali tutti gli attori in gioco, pubblici e privati⁶. Se non in linea di principio, quantomeno in linea di fatto i patti non riflettono la supremazia di nessuno degli attori coinvolti, spesso neppure dei governi: l'autorità pubblica occupa uno spazio e esercita una funzione da valutare caso per caso, ma mai un dominio unilaterale. La regola decisionale effettuale che presiede ai giochi di GC è la regola dell'unanimità, e non già quella di maggioranza che in linea di principio dovrebbe caratterizzare il *decision-making* democratico. La differenza col GT può essere resa sinteticamente dicendo che nei giochi di GC contratti multilaterali volontari sostituiscono atti unilaterali di imperio, dove la «logica privatistica dell'accordo» sostituisce o integra «la logica pubblicistica del dominio»⁷. Schematicamente:

Meccanismo di governo	Government	Governance
Attori	Organizzazioni pubbliche	Network pubblico-privato
Risorse degli attori	Autorità	Coalizione
Relazioni interne	Gerarchia	Scambio
Strumento decisionale	Voto	Negoziazione/deliberazione

⁶ Trattative, transazioni, patti, compromessi sono pratiche convergenti che precedono, seguono o sostituiscono il contratto e che scandiscono il processo di scambio (N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino 1984, p. 125). Esempi di GC applicata sono i «Patti territoriali per l'occupazione», i «Patti per lo sviluppo e l'occupazione», i «Patti territoriali», i «Patti per il lavoro», i «Piani strategici urbani» (C. Trigilia, *Introduzione* a P. Magnatti e al., *Patti territoriali*, il Mulino, Bologna 2005, pp. 7-23). Ovviamente gli accordi e i compromessi tra i rappresentanti, tra i partner di una coalizione o tra maggioranza e opposizione, non vanno confusi né con gli accordi tra rappresentanti e parti sociali né con quelli interni a queste ultime.

⁷ Bobbio, *Il futuro della democrazia* cit., p. 133.

Regola di decisione	Maggioranza	Unanimità
Sedi	Formali accentrate	Informali decentrate
Flusso	Discreto	Continuo
Output	Legge	Contratto/patto
Stile decisionale	Sinottico	Interattivo
Direzione	Top-down	Bottom-up
Controllo	Enforcement	Self-enforcing
Logica	Dominio	Accordo
Sistema di interazione	A geometria costante	A geometria variabile

3. Good governance, bad government

Considerare GT e GC come termini di una contrapposizione che riassume tutte le possibilità di *democratic governing* equivale il più delle volte a stabilire tra loro una implicita graduatoria in chiave di migliore/peggiore e perciò di desiderabile/indesiderabile. Che il carattere del processo di governo si conformi al GT piuttosto che alla GC, o viceversa, viene di regola ritenuto non solo un fatto empiricamente accertabile, ma anche un valore o un disvalore. Da uno sguardo sommario alla letteratura è facile constatare che in questa contrapposizione la nozione di GT ha spesso assunto un significato perlopiù peggiorativo, laddove l'idea di GC viene quasi sempre connotata positivamente e rivendicata normativamente. Così mentre il GT viene considerato il lato oscuro, arretrato e poco amichevole della pratica democratica di governo, la GC ne rappresenta invece il lato evoluto, trasparente, partecipato. Da questa distinzione assiologica muovono le prescrizioni normative più o meno esplicite che punteggiano il dibattito sulla «rivoluzione concertativa», in quanto contrapposta al «decisionismo unilaterale», che hanno portato molti autori a considerare la GC come moralmente giustificabile e politicamente desiderabile. Se la GC è un metodo di governo a un tempo alternativo e superiore al GT, la via maestra è quella che porta, sempre e ovunque, a preferire la prima al secondo. In questa chiave, la GC si è accreditata come il metodo decisionale privilegiato della liberal-democrazia pluralistica; per contro il GT sempre più tende a essere considerato come uno stile vetero-democratico di azione politico-amministrativa, che richiama dispositivi di *decision-making* e di *policy-making* non solo rigidi, ma addirittura semiautoritari, retaggio di una democrazia primitiva e inefficiente. Un metodo entrato, e *pour cause*, in una crisi irreversibile⁸.

Le ragioni di queste preferenze normative sono state espresse e motivate con dovizia di argomenti e in modo convergente da molti studiosi. Esse hanno a che fare anzitutto con il *profilo procedurale* della

⁸ «*From government to governance*» è diventato uno slogan popolare tra gli studiosi e gli operatori politici, per descrivere e perorare ad un tempo uno stile decisionale innovativo di conduzione della cosa pubblica. Su questa linea cfr. L. Bobbio, *L'Italia dissociata* cit., 2003.

pratica di GC, col suo essere un metodo che alimenta una particolare forma di processo politico. Ma il giudizio finisce inevitabilmente per investire gli esiti del processo, intrecciando argomenti proceduralisti e argomenti consequenzialisti, fino a suggerire un'equazione tra *good governance*, governabilità del sistema e buongoverno democratico⁹. Giacché si tratta di un punto cruciale, conviene richiamare in dettaglio gli elementi portati a sostegno di questa tesi per poi esaminare in un secondo momento possibili obiezioni e punti controversi.

Perché dunque le procedure di GC basate su scambi, negoziati, compromessi e accordi unanimi sono sembrate migliori di quelle riferibili all'idea di GT, basate invece su comandi, leggi e principio di maggioranza? Perché GC è meglio? Una risposta che emerge è: perché queste procedure consentono di massimizzare *valori democratici* quali inclusione, trasparenza, responsabilità, decentramento, partecipazione, valori che le pratiche di GT invece trascurano o deprimono. Questi valori, che si implicano e si rafforzano reciprocamente, appaiono apprezzabili e autograticanti in sé, ma in pari tempo sembrano garantire *outcome* sistemici superiori o consentono comunque il *problem solving*. Analizziamoli singolarmente.

Inclusione. Nei giochi di GC il concorso al *policy-making* negoziale è aperto alla totalità dei gruppi interessati. Le reti di GC sono *naturaliter* inclusive, intrinsecamente ecumeniche. Non solo tutti i portatori

di interessi in un settore (*stakeholder*) possono partecipare al negoziato – vi è cioè libertà di entrata e nessuno è escluso dal gioco in linea di principio – ma, vigendo la regola dell'unanimità, ciascun partecipante ha diritto di veto. Ne discende che, in ogni politica pubblica, i decisori coincidono coi destinatari e questi coi beneficiari. Pertanto, gli equilibri che emergono dal processo di GC sono altamente stabili e *self-enforcing*. Sfuma in questa prospettiva, fino ad annullarsi, la distinzione tra governo e ambiente, mentre lo stesso principio rappresentativo viene di fatto superato. Nei giochi di GT, per contro, vi sono barriere all'ingresso e i giocatori sono rigidamente predeterminati dalla legge. Al *decision-making* partecipano solo gli organi pubblici e i funzionari formalmente deputati a decidere, mentre le forze sociali organizzate e i cittadini vengono al più consultati e informati saltuariamente. Decisori e destinatari, governo e ambiente, rappresentanti e rappresentati sono distinti e potenzialmente in conflitto, dal momento che il principio di maggioranza discrimina i perdenti. Ne discende che gli equilibri basati sul GT sono instabili e necessitano di un permanente *enforcement* esterno.

Trasparenza. Attivando un processo di governo inclusivo e continuo, la GC non solo incrementa la circolazione di informazioni necessarie al successo delle politiche, ma riduce le asimmetrie informative tra gli attori e accresce le possibilità di controllo reciproco e di monitoraggio sui processi e sui risultati

⁹ Secondo il «libro bianco» della Commissione della Ue (cit.) l'idea di *governance* implica che le politiche non possono più essere adottate e imposte dall'alto. I cinque principi di *good governance* sono: apertura (*openness*); partecipazione (*participation*); responsabilità (*accountability*), effettività (*effectiveness*); coerenza (*coherence*). Corollari: proporzionalità e sussidiarietà.

da parte dei soggetti interessati. Ne risultano indebolite le pratiche consuete attraverso cui sia il potere accentratore e unilaterale dello Stato, sia i gruppi di interesse hanno tradizionalmente cercato di manipolare le decisioni collettive e di sottrarle al controllo della comunità: gli *arcana imperii* e l'abuso di potere da un lato, la pressione e la corruzione dall'altro. Nel GT, al contrario, i controlli di processo e di prodotto sono lontani, sporadici e parziali, demandati a procedure farraginose e ad agenti controllori di dubbia affidabilità, soggetti a conflitti di interesse. L'opacità del sistema di governo e i problemi di agenzia che si pongono ad ogni livello del *policy-making* svuotano in gran parte di significato lo stesso momento elettorale.

Responsabilità. L'inclusione e la trasparenza favoriscono la responsabilizzazione (*accountability*) degli attori, in quanto attitudine sia a rendere pubblicamente conto del proprio agire agli *stakeholder* di ciascun gruppo coinvolto nel processo decisionale (responsabilità verticale) sia a rispettare gli accordi stipulati con i *partner* del processo negoziale (responsabilità orizzontale)¹⁰. Nei giochi di GC tutti gli attori assumono impegni verso ciascun altro e verso la collettività, li rispettano e ne danno pubblicamente conto; laddove nei giochi di GT gli agenti governativi tendono a sottrarsi ai controlli potendo agevolmente sfuggire al rendiconto e al *fair play*, sfruttando le asimmetrie di potere e informative e l'incompletezza dei contratti che li vincolano nei confronti di elettori e utenti¹¹.

Partecipazione. Sempre più viene considerato parte integrante dell'idea (e della pratica) di GC non solo l'apporto di gruppi organizzati, ma la consultazione pubblica e l'attivazione dei destinatari individuali delle politiche. Il concorso dei gruppi privati al processo di governo può essere integrato da forme più o meno estese e sistematiche di inclusione verticale dei cittadini *uti singuli*. Nelle arene deliberative e partecipative, istituite dall'autorità pubblica o autocostruite per impulso autonomo degli interessati, si confrontano liberamente argomenti per il bene comune e proposte per il *problem solving*¹². Attraverso la discussione pubblica e l'approfondimento delle questioni in agenda non soltanto si migliora la comunicazione tra rappresentanti e rappresentati e tra gruppi contrapposti, ma si smussano gli aspetti

¹⁰ Morlino distingue tra *accountability* verticale e orizzontale. La prima riguarda la responsabilità dei *policy-makers* in quanto agenti nei confronti di cittadini, elettori e utenti; comprende tre aspetti: informazione, giustificazione e punizioni/ricompense. La seconda riguarda invece i rapporti tra quanti codecidono e investe il rispetto degli accordi stipulati (L. Morlino, *Democrazie e democratizzazioni*, il Mulino, Bologna 2003).

¹¹ Il «libro bianco» della Commissione della Ue (cit.) sottolinea l'esigenza di spiegare al pubblico le decisioni assunte per accrescerne la fiducia nelle istituzioni. Su questi aspetti cfr. A.G. Jordan-J.J. Richardson, *British Politics and Policy Process. An Arena Approach*, Allen & Unwin, London 1987; sui problemi di agenzia cfr. S. Belligni, *Corruzione, malcostume amministrativo e strategie etiche*, in «Working Papers» Università del Piemonte Orientale, 7, Alessandria 1999.

¹² Nel caso della partecipazione si tratterà di vere e proprie istanze decisionali decentrate gestite da comitati di cittadini investiti di autorità. In quello della deliberazione di un confronto interpersonale in cui i destinatari sono chiamati, in modi e sedi differenti, a discutere espressamente provvedimenti riguardanti la comunità. Entrambe le modalità si differenziano da altre forme di partecipazione politica, rivendicativa, di movimento sociale ecc..

egoistici e unilaterali delle diverse posizioni e si modificano le preferenze degli attori. Il risultato non è solo un incremento della legittimità delle decisioni, ma un innalzamento della propensione a cooperare e un rafforzamento della virtù civica. La discussione deliberativa (*arguing*) costituisce un fondamentale complemento innovativo sia del processo pluralistico negoziale (*bargaining*) sia della partecipazione elettorale (*voting*)¹³.

	Articolazioni	Definizione	Meccanismo	Outcome	Fattispecie
Governing	Government	Governo tramite comando	Voting	Legge	Sistema di Westminster
	Governance	Governo tramite negoziazione	Bargaining	Accordo	Consociativismo/Neocorporativismo
	Participation	Governo tramite discussione	Arguing	Proposta	Democrazia deliberativa Sfera del pubblico

Questi attributi procedurali del processo di GC – inclusività, trasparenza, responsabilità, partecipazione – sono intrinsecamente virtuosi, in quanto rappresentano per comune opinione dei valori in sé, e non solo delle risorse strumentali. Ma allo stesso tempo essi concorrono *nel loro insieme* a determinare o quantomeno a favorire *outcome* sistemici desiderabili, che rafforzano l’equilibrio democratico e ne migliorano la qualità. Le buone pratiche si risolvono in buoni risultati, il processo predetermina il prodotto¹⁴.

La prima conseguenza virtuosa è la *decisionalità* (cosa diversa dal cosiddetto «decisionismo» che è piuttosto un predicato delle istituzioni e delle *élite*). Attraverso i giochi di GC è più facile pervenire a decisioni effettive (quali che siano) di quanto non avvenga coi metodi *top down*, dove gli interessi penalizzati sempre più spesso tendono a coalizzarsi e a resistere a comandi unilaterali¹⁵. Il ricorso a decisioni unanimi, raggiunte attraverso il negoziato e la discussione, consente di minimizzare i costi esterni e la necessità della coercizione, laddove le decisioni maggioritarie del GT sono spesso avversate

¹³ L’argomentazione deliberativa è rivolta a ricercare un’intesa che consenta ad attori con scopi in origine divergenti di coordinare i rispettivi piani di azione; in quanto tale è caratterizzata dal ricorso a ragioni imparziali, ma può essere usata strategicamente per ragioni egoistiche (J. Elster, *Argomentare e negoziare*, Anabasi, Milano 1993; Bobbio, *Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa* cit.; *La deliberazione pubblica*, a cura di L. Pelizzoni, Meltemi editore, Roma 2005).

¹⁴ Morlino, *Democrazie e democratizzazioni* cit.

¹⁵ «Il decisionismo tende a mostrare la corda proprio quando si tratta di decidere» (Bobbio, *L’Italia dissociata* cit., p. 1022).

dagli esclusi e dagli sconfitti, generano risentimenti e innescano conflitti. Ne guadagna la *governabilità* del sistema¹⁶.

Un secondo, concomitante effetto delle pratiche inclusive è l'aumento della capacità di risolvere problemi. Non solo si realizza ciò che si decide, ma si decide bene perché ciascun attore contribuisce con apporti specifici e competenze differenziate alla conoscenza della situazione, alla definizione e valutazione delle alternative e al *problem solving*¹⁷.

In terzo luogo, contrattare, scendere a compromessi, discutere, pervenire attraverso un processo deliberativo e/o negoziale alla stipulazione di accordi e patti non implica solo l'acquisizione strumentale di benefici per tutte le parti in causa quale effetto della cooperazione e dello scambio di informazioni, ma sollecita il reciproco riconoscimento tra gli attori, migliora la fiducia interpersonale e tra i gruppi, favorisce l'assunzione di impegni e di responsabilità collettive, predispone a rinunce e a differimenti nella soddisfazione degli interessi. Insomma, rafforza l'identificazione comunitaria e il sostegno diffuso senza deprimere lo spirito critico. Incrementa lo stock di *capitale sociale* e di *legittimità* a disposizione del sistema politico democratico.

Valori procedurali massimizzati	Effetti di sistema
Inclusività	Governabilità
Trasparenza	Problem solving
Responsabilità	Legittimità
Partecipazione	

L'idea che la GC costituisca un approccio più capace di gestire i problemi di governabilità e di legittimità delle democrazie e di fronteggiare le sfide del cambiamento va di concerto con la convinzione – che ne costituisce in un certo senso l'implicito corollario – che essa sia non già una possibilità contingente e revocabile ma il prodotto maturo di un'evoluzione storica, l'esito di una dialettica positiva sotterranea al lavoro nella democrazia. GT e GC sono visti, in questa chiave, come moduli di governo che fanno capo a stadi diversi e successivi dell'evoluzione democratica, tappe in sequenza dello sviluppo politico interno alle poliarchie. Fatte salve anomalie e ritardi locali, nei Paesi

¹⁶ Una *governance* semisovrana può essere più efficace di uno stato sedicente sovrano perché protegge dalla «illusione di onnipotenza» e consente di sperimentare e adottare strumenti più flessibili rispetto alla forma più tradizionale di intervento pubblico (W. Streek, *La debolezza dello Stato da risorsa a vincolo: il corporativismo dello stato sociale e l'uso privato del pubblico interesse*, in «Stato e Mercato», 70, 2004, pp. 3-36).

¹⁷ Nessuno degli attori decentrati ha conoscenza perfetta e informazioni sufficienti a risolvere problemi complessi, dinamici e diversificati, una visione onnicomprensiva che gli consenta l'applicazione di strumenti adeguati, né un sufficiente potenziale di azione per dominare unilateralmente un particolare modello di governo. Ciascuno ha bisogno degli altri (*Modern Governance: New Government-Society Interactions*, a cura di J. Kooiman, Sage, London 1993, p. 4).

democratici la direzione del cambiamento storico procede dunque verso la programmazione negoziata, verso la stipulazione di patti sociali e di accordi locali e settoriali più o meno estesi e duraturi ma sempre più capaci di coinvolgere i cittadini e le organizzazioni territoriali e funzionali, verso il decentramento politico e amministrativo, verso l'adattamento dell'amministrazione alle politiche e non delle politiche all'amministrazione. Al netto di anacronistiche e antistoriche resistenze, nelle liberal-democrazie del terzo millennio gli elementi di accordo, di inclusione, di fiducia e di comunicazione multilaterale, riassunti nella formula «rivoluzione concertativa», tendono oggi (e tenderanno vieppiù domani) a prevalere sugli elementi di imposizione, di esclusione, di irresponsabilità fatti valere unilateralmente e dall'alto dall'autorità pubblica¹⁸. Fin qui la teoria.

4. Old governance

L'idea – piuttosto euforica – di *democratic governance* sopra abbozzata delinea un processo interattivo, continuo, multilaterale, orizzontale e inclusivo, dove le unità effettive di governo sono reticoli che collegano comitati pubblici e interessi speciali organizzati e dove le decisioni vengono assunte consensualmente a seguito di scambi, negoziazioni, compromessi, eventualmente affiancati da deliberazioni dei cittadini. Come si è visto, questo schema interpretativo – specularmente contrapposto a quello di GT, definito a sua volta come sinottico, discreto, unilaterale, discendente, esclusivo, imperniato sul controllo pubblico – presenta nel suo uso corrente sia valenze esplicative che assiologiche e normative. Pretende di descrivere realisticamente come funziona oggi, e di prevedere come funzionerà domani, il processo di governo democratico e al tempo stesso si autopropone prescrittivamente in quanto procedura di per sé desiderabile che prelude ad equilibri sistemici più avanzati. Questa nozione di GC, che ho enfatizzato ad arte ma che è endemica nella letteratura e ancor più nel dibattito politico, autorizza qualche perplessità e suggerisce alcuni distinguo.

Una prima ed essenziale ragione di perplessità riguarda la contrapposizione dicotomica tra GC e GT da cui ho preso le mosse che, se presa alla lettera, rischia di essere fuorviante. Dovrebbe essere chiaro, infatti, che nessuno dei due modelli, assunto in modo unilaterale, descrive plausibilmente il modo di funzionamento effettuale del governo democratico. Né quello del passato, né le esperienze contemporanee né, con tutta probabilità, quelle a venire. Scambio e comando, interazioni negoziali e prescrizioni imperative, concertazione e unilateralismo sono meccanismi non alternativi ma complementari, compresenti e «pulsanti» nella pratica democratica di ogni epoca e latitudine, pur in proporzioni (quantità) e forme (qualità) che variano a seconda dei contesti, delle situazioni e dei problemi in agenda. Ogni democrazia reale riflette un peculiare equilibrio tra momento autoritativo e

¹⁸ Anche dove, come nell'Italia berlusconiana, questa tendenza sembra contraddetta al centro dalla contrapposizione frontale tra maggioranza e opposizione, essa è tuttavia diffusa e operante in periferia, nelle città, nelle politiche urbane e di sviluppo territoriale, dove dà i suoi frutti migliori in una molteplicità di iniziative, di strumenti e di realizzazioni poco visibili ma di significativo impatto economico e sociale (Bobbio, *L'Italia dissociata* cit.).

gerarchico e momento contrattuale e pluralista; un equilibrio che, pur gravitando verso l'uno piuttosto che verso l'altro polo del *continuum*, include sempre una qualche misura di entrambi¹⁹.

Il *modello statalistico* che viene polemicamente evocato dall'idea di GT è semmai il modo in cui, secondo alcuni, la democrazia avrebbe dovuto – e ancora per qualcuno, dovrebbe – funzionare. È stata la «teoria della *leadership* competitiva» di Joseph Schumpeter – rappresentazione sedicente realistica a fronte dell'idealismo della dottrina classica – a teorizzare il GT come principio di funzionamento del processo democratico di governo, esorcizzando le pratiche di GC come disturbo e anomalia. In *Capitalismo, socialismo e democrazia* il momento dell'autorizzazione a governare delle *élite* rappresentative è

bensì modellato sulla concorrenza e sullo scambio tra voti e promesse politiche ma, una volta eletta, la *leadership* di governo viene investita di un'autorità che può e deve esercitarsi in modo esclusivo, asimmetrico, discendente, come «governo dell'uomo politico». Quando l'autorità si sia formalmente costituita a seguito dell'elezione dei rappresentanti, non v'è più luogo a compromessi, negoziazioni, accordi tra governo e cittadini singoli o raggruppati. Chi ha la maggioranza decide, al centro come in periferia. I metodi dei *cahier*, della partecipazione popolare e delle rivendicazioni dal basso, della contrattazione e del *lobbying* non appartengono alla prassi della (corretta) democrazia, che nel suo esercizio ordinario è affare di professionisti, con burocrati e tecnici a supporto, secondo la classica lezione weberiana. La democrazia è libera competizione per il voto che autorizza e rende possibili decisioni imperative da parte dell'autorità che ha trionfato nella concorrenza elettorale. Il resto non esiste o è patologia²⁰.

L'irrealismo di questa rappresentazione è patente. La ricerca del consenso su un indirizzo o su un corso politico attraverso il dialogo e la negoziazione tra autorità pubblica e società organizzata è una pratica costitutiva permanente della *civilizzazione democratica* e non una novità e una conquista recente. È quasi banale osservare che la costituzione materiale di ogni Paese democratico, salvo ristrette fasi emergenziali di decisionismo giacobino, ha costantemente incorporato nella prassi decisionale ordinaria e nel *policy-making* di ogni livello elementi di compromesso e di accordo fra le classi, pratiche pluralistiche di negoziazione e di scambio più o meno esplicite e formalizzate fra i gruppi e fra le realtà territoriali, transazioni e accordi trasversali fra governo e opposizione, tra politica e amministrazione e fra questa e l'ambiente societario, patti e compromessi fra gli schieramenti politici e i partiti²¹. Quando queste pratiche transattive e consensuali sono state limitate o conculcate, le democrazie sono entrate in sofferenza e, se non sono crollate, sono sorti al loro interno movimenti rivolti a ripristinare o a ridefinire la dialettica tra governo e società organizzata. I fondatori neoclassici

¹⁹ Bobbio, *Il futuro della democrazia* cit.; R. Dahl, *I dilemmi della democrazia pluralista*, Il Saggiatore, Milano 1988.

²⁰ J. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Etas/Kompass, Milano 1967.

²¹ Anche se vi sono pochi dubbi che, tra gli interlocutori privati dello Stato, il *big business* abbia quasi sempre fatto la parte del leone (C. Lindblom, *Politica e mercato*, Etas Libri, Milano 1979).

della scienza politica, hanno precocemente registrato – perlopiù rammaricandosene – questa tendenza alla diffusione o alla dispersione del potere oltre i confini delle istituzioni statali, concettualizzandola volta a volta come feudalesimo funzionale, dissoluzione dell'autorità centrale, trasformazione della democrazia, inframmettenza dei partiti e delle consorterie sull'amministrazione, economizzazione e contrattualizzazione della politica, crisi della sovranità e così via. Da almeno un secolo il processo decisionale democratico viene descritto dai politologi come variamente modellato dall'interazione tra poteri pubblici e gruppi privati con autonomo potenziale di coalizione e di ricatto. È insomma opinione largamente condivisa che la cosiddetta GC – ma a questo punto potremmo forse senz'altro parlare di pluralismo – faccia organicamente parte della normalità delle democrazie poliarchiche di ogni tempo e latitudine²². Ma se questo è vero, rappresentare il GT come il modo «tradizionale» di operare delle democrazie contrapponendolo al metodo «innovativo» della concertazione e della GC, vista come pratica decisionale emergente o addirittura come il «futuro» della democrazia, denota una sorprendente mancanza di senso storico o, più verosimilmente, un'intenzione polemica.

Ciò premesso, se è vero che «decisionismo» e «contrattualismo» sono sistemi di azione che non si escludono a vicenda, è altrettanto vero che la loro incidenza relativa sul governo democratico varia sensibilmente a seconda dei contesti istituzionali e culturali e delle fasi storiche. Da questo punto di vista non si può negare che negli ultimi lustri il GT statalista sia stato sottoposto a un sistematico – ancorché selettivo – tentativo di *rolling back*, attuato attraverso la sottrazione allo Stato di poteri e di prerogative, con l'intento programmaticamente dichiarato di confinare gli apparati statali entro un perimetro strutturalmente e funzionalmente circoscritto e di piegarli a una logica aziendalistica, mentre il mercato e le agenzie del terzo settore si spartivano le spoglie dell'economia e dei servizi pubblici. Sia che questa tendenza preluda a una trasformazione irreversibile della politica democratica o sia che venga destinata in un avvenire più o meno prossimo a essere controbilanciata e riassorbita da un opposto movimento del pendolo, dobbiamo ammettere che oggi, nel *tradeoff* tra GC e GT, è la prima a imporre pressoché ovunque il suo primato e la sua logica. Ci tornerò nel prossimo paragrafo.

Ma così come messa in termini di alternativa – GT vs. GC – la questione è mal posta, chiedersi semplicemente quale dei due prevalga nell'inevitabile intreccio che sempre si determina è insufficiente. Non si tratta solo di preponderanza quantitativa²³. Nella vicenda secolare della democrazia moderna fino ai giorni nostri si sono affermati *mix* qualitativamente eterogenei, hanno interagito *fattispecie* differenti sia di GT che di GC. Perciò, volendo mantenere questa terminologia, il dilemma che si pone, ieri come oggi, non è «GT o GC?» e neppure «più GT o più GC?», bensì «quale GC?». Solo ponendosi

²² T.J. Lowi, *The End of Liberalism*, Norton & Company, New York e London 1979, pp. 31-4.

²³ Non basta certo «contare i mercati e le reti del passato e del presente» e fare la differenza, ma neppure limitarsi a dire che la GC da sempre «costituisce parte integrante della vita sociale e politica» (M. Bevir, *Una teoria decentrata della governance*, in «Stato e Mercato», 66, 2002, p. 481).

in questa prospettiva si potrà affrontare su basi più solide la questione più generale e impegnativa sottesa a questa riflessione: «quale democrazia?»²⁴.

La risposta alla domanda «quale GC?» – così come a quella simmetrica «quale GT?» – verte essenzialmente sul peculiare rapporto che si istituisce fra tre tipi di istituzioni. Due di queste appartengono formalmente alla sfera privata: i gruppi di interesse e i partiti politici, mentre la terza è lo Stato governo. Il potere relativo di questi soggetti collettivi e il circuito di interazione che si instaura tra loro definiscono la coalizione di GC – la «costellazione» di attori – prevalente in un dato contesto e in una data epoca²⁵.

Le alternative rilevanti che precedono l'attuale assetto sono, con qualche forzatura, riconducibili a due tipi. Prima di focalizzarci sul periodo attuale consideriamo brevemente le varianti di quella che per comodità espositiva chiamerò *old governance* (OGC) allo scopo di fissarne i tratti comuni e le differenze dall'esperienza corrente.

La prima alternativa è quella della politica pluralista. Al suo interno è utile distinguere fra il pluralismo dei gruppi di interesse (*group politics*) e il pluralismo dei partiti (*partisan politics*). Il quadro istituzionale del primo è quello della *polity* liberal-democratica dove il governo si limita perlopiù a lasciar fare, regolando la condotta degli attori sociali attraverso le norme e gli incentivi, mentre le funzioni e le dimensioni del settore pubblico sono relativamente limitate. Qui la politica è, almeno in apparenza, un gioco dinamico, aperto e multilaterale di pressioni incrociate condotto da associazioni spontanee, autonome, competitive, decentrate. La funzione dei gruppi di interesse è di articolare bisogni e preferenze convergenti trasformandoli in *issue*, in vista della loro successiva integrazione in piattaforme programmatiche di partito. I gruppi associativi specializzati possono cercare di influenzare direttamente il governo attraverso azioni più o meno occulte di pressione e persuasione (*lobbying*) o tramite il ricorso alla corruzione. Ma per quanto, specie nella fase di implementazione delle politiche pubbliche gli interessi organizzati riescano spesso a piegare ai propri scopi settori della burocrazia ministeriale, in questo modello neppure le organizzazioni più influenti hanno un accesso diretto e aperto al *decision-making*. La separazione ambiente-governo è formalmente netta e a nessun titolo i gruppi sono incorporati nel sistema decisionale né a essi viene attribuito alcuno *status* pubblico o semipubblico²⁶.

²⁴ «Le pratiche della *governance* variano da sistema democratico a sistema democratico, e ciascuna pratica è diversa da quella che l'ha preceduta [...] La tradizione democratica rispecchia una grande ricchezza di credenze. Processi e strutture diversi tra loro, che non è facile riassumere in termini concisi in un unico modello di *governance*» (J.G. March-J.P. Olsen, *Governare la democrazia*, il Mulino, Bologna 1995, p. 8).

²⁵ Sull'idea di «costellazione» cfr. Scharpf, *Games Real Actors Play* cit.

²⁶ Sulla teoria e sulla pratica del neo-corporativismo si vedano: *Trends Towards Corporatist Intermediation*, a cura di P.C. Schmitter-G. Lehmbruch, Sage, London-Beverly Hills (CA) 1979; Lindblom, *Politica e mercato* cit.; S.D. Krasner, *Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamic*, in «Comparative Politics», 16, 1984, pp. 223-46;

La variante partitica del pluralismo corrisponde al contesto dello Stato sociale interventista, presente soprattutto in Europa, con un esteso settore pubblico nell'economia e nei servizi. Qui il governo dispone di una catena di comando gerarchica e centralizzata ed esercita funzioni di guida e di controllo attraverso gli strumenti della programmazione e della spesa pubblica. Neppure in questo caso, tuttavia, malgrado la forza dello stato, si può parlare di «autonomia del politico» e neanche di *governmental dominance*. Giacché la forma tipica di assunzione di decisioni vincolanti passa in massima parte attraverso l'azione dei partiti, che controllano il fulcro e gli snodi dei meccanismi di governo e presidiano gli *interna corporis* del sistema. Qui i soggetti fondamentali del pluralismo e i perni della costellazione di GC sono i partiti. Anche nelle varietà meno estreme di *party government* e di *partisan politics* i partiti elettorali-professionali giocano un ruolo essenziale di controllo d'accesso (*gate-keeping*) e di *agenda - building* nel dispositivo della rappresentanza democratica e nell'interazione col governo: esprimono le cariche statali e di sottogoverno oltre che l'indirizzo politico, definiscono le politiche pubbliche essenziali e ne rispondono all'elettorato. Al tempo stesso, specie se organizzati su basi di massa, i partiti esercitano un'influenza rilevante sulla società, grazie a una capacità di mobilitazione della domanda e del sostegno variabile ma significativa²⁷.

Il modello neo-corporativo costituisce la seconda variante della *old governance*: una variante dove le decisioni collettive sono il frutto di contatti istituzionali, di accordi e di decisioni congiunte tra governo e grandi organizzazioni monopolistiche di interessi funzionali che assumono la rilevanza di «governi privati». Neo-corporativi sono stati definiti quei processi di *decision-making* e *policy-making* fondati sulla *concertazione triangolare* fra tre attori collettivi rappresentativi delle grandi organizzazioni nazionali dei produttori e del conflitto di classe nella società industriale. Ciascuno di questi macroattori (coalizzati in organizzazioni accentrate, gerarchiche, oligarchiche, non concorrenziali, esclusive, stabili e integrate) controlla risorse indispensabili per la vita associata e per la crescita economica. Il governo, legittimato dagli elettori, gestisce risorse di autorità, economico-finanziarie (industria pubblica, sistema bancario) e fiscali. Il sindacato sostenuto dagli iscritti e dai lavoratori, controlla la forza-lavoro e dispone di elevati potenziali di mobilitazione (*voice*) e intimidazione (*exit*). Le organizzazioni imprenditoriali della *business community* controllano a loro volta essenziali risorse finanziarie (capitali di investimento) e tecnico-organizzative (*management*). In numerosi Paesi appartenenti al nucleo forte del capitalismo occidentale questi tre attori collettivi, hanno deciso congiuntamente le principali politiche macroeconomiche – salariali, dell'occupazione, della formazione, dei servizi – e stipulato accordi con valore regolativo cogente. In questo contesto lo Stato governo, pur nel quadro di un

Lowi, *The End of Liberalism* cit.; Id., *La scienza delle politiche*, il Mulino, Bologna 1999; G.A. Almond-G.B. Powell, *Politica comparata. Sistemi, processi e politiche*, il Mulino, Bologna 1988; Dahl, *I dilemmi della democrazia pluralista* cit.

²⁷ A. Pizzorno, *I soggetti del pluralismo*, il Mulino, Bologna 1980; L. Morlino, *Costruire la democrazia: gruppi e partiti in Italia*, il Mulino, Bologna 2001.

incipiente *deficit* di sovranità, mantiene funzioni essenziali di intervento e di regolamentazione²⁸. Non è solo un *partner* del gioco dello scambio politico, ma è l'artefice delle regole, il garante del rispetto degli accordi, il mediatore dei conflitti, ed è soprattutto il depositario riconosciuto dell'interesse pubblico e il principale implementatore delle decisioni concordate. Malgrado la devoluzione di potere, insomma, il governo e la burocrazia statale restano interlocutori potenti, attivi, imprescindibili²⁹.

Nella costellazione neo-corporativa la rinuncia a vantaggi a breve in cambio di vantaggi di lungo periodo trasforma il potenziale gioco classista a somma zero in un gioco di reciprocità a somma positiva. Le reti decisionali rilevanti sono composte da pochi grandi attori integrati verticalmente, centralizzati, stabili e fortemente rappresentativi della società dei produttori: *entry* e *exit* sono nulle o marginali. Soprattutto, i *rapporti di forza* tra i *partner* sono in equilibrio, potendo ciascun attore infliggere agli altri danni rilevanti in caso di defezione. Lo scenario economico di riferimento è ancora quello di una crescita economica consistente (seppur in via di rallentamento dopo gli *shock* petroliferi), che consente margini significativi sia per gli investimenti che per una, pur prudente, redistribuzione del reddito, in un quadro di limitata competizione internazionale³⁰.

	Attori	Stato	Partiti	Economia	Forma
Pluralismo	Gruppi di interesse	Liberale	Di media forza decentrati	Crescita forte	Group politics
	Partiti	Stato dei partiti	Forti accentrati	Crescita forte	Partisan politics
Neo corporativismo	Sindacati e organizzazioni imprenditoriali	Stato sociale	Di media forza accentrati	Crescita media	Concertazione triangolare

5. New governance

²⁸ I partiti sono più deboli anche se quelli *pro-labour* sono legati ai sindacati da un rapporto simbiotico nel quadro di una divisione del lavoro e di una affinità ideologica.

²⁹ *Trends Towards Corporatist Intermediation* cit.; *La società neo-corporativa*, a cura di M. Maraffi, il Mulino, Bologna 1981; *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidente - le*, a cura di S. Berger, il Mulino, Bologna 1983.

³⁰ Gli esiti virtuosi della concertazione tra il potere pubblico e i «governi privati» del capitale e del lavoro sono stati (a seconda degli interpreti) la pace sociale, la legittimazione reciproca, il pieno impiego e il contenimento dell'inflazione, il consolidamento dei sistemi nazionali di *welfare* e, a giudizio di alcuni, una crescente uguaglianza. Le politiche neocorporative sono politiche a somma positiva ma prospetticamente redistributive, in cui i proventi dello sviluppo vengono attribuiti in modo da ridurre le disuguaglianze sociali. I critici hanno rilevato l'emarginazione dei gruppi economicamente più deboli e incapaci di mobilitazione (disoccupati, emarginati, consumatori, studenti ecc.), il ruolo privilegiato dei professionisti della politica rispetto ai cittadini, le tendenze alla burocratizzazione e al centralismo (Maraffi, *La società neo-corporativa* cit.).

Nel sistema descritto dalle teorie del neo-corporativismo gli aspetti di GC – le pratiche cooperative e negoziali trasversali tra pubblico e privato – assumono un ruolo se non proprio preminente, altrettanto importante dei moduli imperativi e asimmetrici tipici della *governmental dominance*³¹. L'opinione corrente è che, rispetto a questi precedenti, oggi ci troviamo di fronte ad un mutamento ulteriore, non solo di facciata o di *grado* ma di *tipo* e di *f a s e* che segna uno scarto e una discontinuità nell'evoluzione delle liberaldemocrazie pluralistiche. Con la NGC saremmo in presenza di quella che, un po' enfaticamente, si può definire una «grande trasformazione» della politica democratica. Per quanto i caratteri del nuovo assetto regolativo siano tuttora instabili e fluttuanti ed esso permanga ambivalente nei suoi significati e nelle sue prospettive, alcune novità fondamentali sembrano ormai stabilmente delineate. Esse riguardano, in primo luogo, i rapporti di forza tra gli attori privati, tra questi e il governo e la loro evoluzione nel quadro della struttura dell'ambiente internazionale (europeizzazione e globalizzazione). Si consideri.

Dal lato della società, negli ultimi lustri del XX secolo, la modernizzazione tecnologica e socio-economica ha ovunque generato una proliferazione di interessi sociali e di centri autonomi di potere che richiedono nuovi modelli di rappresentanza e di decisione. Mentre declinano le precedenti forme oligopolistiche di intermediazione della domanda, la cui sorte era legata a filo doppio alla società industriale e allo Stato sociale dei partiti, crescono di numero e di importanza le associazioni, le organizzazioni e i *network* legati allo sviluppo della società postindustriale e all'internazionalizzazione dei mercati. I rapporti di forza che derivano da questo mutamento di scenario – sempre più squilibrati man mano che si sale di scala territoriale, dallo Stato, alle aree di cooperazione sovranazionale, al sistema globale – rendono patente e irreversibile la frattura tra presente e passato.

La crisi investe soprattutto partiti e sindacati. I partiti, svuotati in larga misura delle loro basi sociali tradizionali, faticano a legittimare quel ruolo cruciale di rappresentanza intermedia che una prassi secolare aveva loro conferito, riducendosi spesso a puro ceto politico, a squadre di procacciatori di cariche guidati da imprenditori politici ideologicamente neutri. Conservano bensì una funzione importante nella selezione della classe politica e nell'organizzazione delle elezioni, ma hanno perso in gran parte quella centralità politica e ideale e quella posizione di *gate-keepers* che avevano nei sistemi di *party government*. Quanto ai sindacati, spiazzati dalle modificazioni produttive, tecnologiche e organizzative dell'economia globalizzata e dai nuovi assetti della concorrenza e della proprietà, con basi di reclutamento nazionale sempre più precarie, sono costretti a subire la deregolazione dei mercati del lavoro, la delocalizzazione delle imprese e il *back bargaining* degli imprenditori e dei politici. Sempre meno presenti nelle *policy community* che negoziano le politiche pubbliche nazionali e locali e quasi del tutto esclusi da quelle internazionali, sono ormai l'ombra delle organizzazioni che trattavano da pari a pari con i governi e con il padronato.

³¹ I sistemi neo-corporativi si instaurano nei paesi scandinavi e tedeschi, con forti partiti socialdemocratici, quelli di pluralismo dei gruppi di interesse nei paesi anglosassoni, in combinazione con quelli di *party government* in Italia e Francia.

A fronte del potere declinante dei protagonisti della OGC lievita ovunque, nel nuovo scenario, il ruolo degli interessi e dei gruppi non governativi. Nelle arene di *policy* nazionali e locali nuovi attori si affiancano alle vecchie «coalizioni distributive», premendo sulle autorità per ottenere rendite politiche o sovraccaricando il sistema di domande attraverso microrivendicazioni decentrate. Contestualmente, cresce in modo incontrollabile il potere delle imprese multinazionali, ma anche quello delle alleanze economiche e militari internazionali, delle ONG, delle mafie, nonché il ruolo delle grandi tecnostrutture burocratiche sovranazionali che operano come veri e propri governi privati investiti di compiti di regolazione planetaria. Le reti che fanno capo a questi soggetti non statali disegnano nuove e più flessibili costellazioni di attori e architetture organizzative che collegando il locale al globale e i centri alle periferie, attraversando i confini, spiazzando le giurisdizioni territoriali codificate, aumentando la complessità e l'aleatorietà del sistema interno e internazionale.

Nel quadro di questo rimescolamento di soggetti e di poteri, gli Stati nazionali sembrano aver perso, o di essere in procinto di perdere, quelle prerogative che da secoli ne avevano fatto i protagonisti indiscussi della grande politica nazionale e internazionale. Per la verità, come si è detto, già nell'età del neo-corporativismo lo Stato aveva cominciato a perdere la sua «illusione di onnipotenza» e a prendere atto dei suoi limiti, trovandosi costretto ad adottare strumenti di azione più flessibili e tecniche di controllo indiretto – un *mix* di negoziato e autorità legale – nell'interazione con potenze sociali indipendenti e semisovrane. Ma lo Stato che concerta le politiche economiche e sociali insieme ai grandi gruppi di interesse della società industriale è inserito una struttura di interazione molto diversa da quella dominante nella successiva «età della *governance*», dove i confini territoriali sempre meno coincidono con l'estensione e i limiti dell'autorità politica. Nella *network polity* la crisi della sovranità statale si radicalizza sfociando in quello che si presenta, secondo alcuni, come un lento tramonto, per altri come una mutazione genetica irreversibile. Come che sia, dello Stato cambiano vuoi l'organizzazione interna vuoi le funzioni, diminuiscono sia il *potere strutturale* derivante dal controllo sulle risorse, sia il *potere diretto* derivante dalla capacità di intervenire, di controllare e di decidere³².

La summenzionata «grande trasformazione» della politica viene spiegata dalla vulgata ideologico-mediatica come prodotto della *re azione* – nata «dal basso» e rilanciata nei programmi elettorali di aggressivi imprenditori politici – ai cosiddetti «fallimenti del governo», come risposta alle patologie endogene dello Stato burocratico e assistenziale, visto come funzionalmente ipertrofico, strutturalmente sovradimensionato e operativamente inefficiente. Crisi fiscale e basso rendimento degli apparati pubblici sono indicati come le manifestazioni più eclatanti di questa sindrome³³. La NGC è l'insieme degli *input* programmatici e dei cambiamenti istituzionali e organizzativi che si propongono di

³² S. Strange, *Chi governa l'economia mondiale?*, il Mulino, Bologna 1998; Streek, *La debolezza dello Stato da risorsa a vincolo* cit.

³³ Finisce l'illusione finanziaria alimentata dalla possibilità di *deficit-spending* e di svalutazioni competitive.

rimediare a questi fallimenti: un percorso e un equilibrio che definiscono una nuova identità strutturale e funzionale dello Stato riposizionandolo nell'architettura dei poteri sociali.

Inizialmente la reazione antistatalista consiste di un insieme organico di provvedimenti di privatizzazione e di esternalizzazione delle burocrazie e dei servizi pubblici rivolti a ridurre le dimensioni del *big government*. Nel contempo vengono introdotti all'interno degli apparati pubblici metodi di gestione competitivi e manageriali in sostituzione delle tradizionali logiche burocratiche³⁴. Il ciclo di riforme amministrative

varate in molti Paesi negli anni ottanta e novanta, raccolte sotto l'etichetta del *New Public Management* e riassunte nella parola d'ordine «reinventare il governo», si muove nella prospettiva di un cambiamento organizzativo del settore statale che ambisce a creare amministrazioni efficienti e competitive, rese snelle e flessibili nelle procedure e nel personale³⁵.

Dal ceppo di questo programma evolve, sviluppandosi peraltro su un terreno ormai normalizzato nei rapporti di forza, l'approccio della *public governance* in quanto governo «a più voci». Il suo paradigma centrato su cooperazione, inclusione e decentramento – tre obiettivi sottovalutati dai programmi di riforma amministrativa condotti dall'alto e improntati a logiche aziendalistiche e competitive – si apre al contributo innovativo della società mirando a responsabilizzare non solo gli operatori pubblici, ma anche i destinatari delle politiche e dei servizi coinvolgendoli nella progettazione, nella gestione e nel controllo. Vi vengono previsti la valorizzazione della dimensione substatale e la devoluzione di poteri finanziari, organizzativi e decisionali ai governi periferici regionali e locali, ma anche stretti rapporti intergovernativi tra centro e periferia e un nuovo protagonismo dei soggetti sociali territoriali nel definire gli obiettivi e i percorsi di *policy* insieme alle istituzioni³⁶. È organico a questa prospettiva il passaggio da amministrazioni monocentriche ad assetti policentrici, non più piramidali ma reticolari e modellati sui problemi. Espressioni come *governance policentrica*, *condominio*, *consortio* e simili suggeriscono non solo l'idea che molti servizi funzionano meglio se organizzati su scala decentrata, ma che occorra disarticolare l'unità delle stesse giurisdizioni amministrative periferiche strutturate sulle comunità territoriali – identitarie, permanenti e onnicomprensive – ricomponendola in relazione a

³⁴ «La riduzione del peso del settore pubblico è stato il tema dominante dell'agenda politica durante gli anni critici tra il 1980 e i primi anni novanta» (F. Fukuyama, *Esportare la democrazia*, Lindau, Torino 2005).

³⁵ D. Osborne-T.Gaebler, *Dirigere e governare*, Garzanti, Milano 1995; A. La Spina-G. Majone, *Lo Stato regolatore*, il Mulino, Bologna 2000; E. Gualmini, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari 2003; F. Girotti, *Modelli e processi di riforma amministrativa*, Mimeo, Torino 2005.

³⁶ *I costi di transazione* del modello di governo gerarchico basato sul GT sono provocati dalla distanza degli attori (*costi di lontananza*) e dalla non corrispondenza tra competenze settoriali burocratiche (giurisdizioni) e problemi (*costi di rigidità*). Lontananza e rigidità che si accentuano muovendo dal centro alla periferia. Approfondimenti sul punto sono in E. Ostrom, *The Danger of Self-Evident Truth*, in «Political Science and Politics», 33, 1, 2000, pp. 33-44.

bisogni e preferenze specifiche di gruppi di cittadini e a particolari problemi di *policy*³⁷. In molte realtà territoriali, giurisdizioni ad architettura distribuita, organizzate e coordinate su scala diversa, fluide e funzionalmente differenziate, orientate ai problemi e alle politiche (*task specific*), «imprenditoriali» e non burocratizzate sostituiscono o integrano nella produzione di beni e servizi pubblici e nell'uso di beni comuni il modello burocratico continentale orientato alla comunità e finalizzato a scopi generali (*general purpose*)³⁸.

Questo insieme di adattamenti più o meno spontanei e di innovazioni programmate definisce uno scenario strutturale di complessità e di frammentazione crescenti che il potere pubblico fatica a controllare centralmente e a riportare sinotticamente a unità. La dispersione di autorità si risolve inevitabilmente in un riorientamento funzionale dello Stato e nell'obsolescenza di quella idea di sovranità che esso aveva da sempre rivendicato, pur nella crescita dei contropoteri sociali organizzati. Nella nuova temperie le prerogative di direzione tradizionalmente proprie dell'autorità pubblica lasciano pertanto il posto a compiti di coordinamento, di facilitazione, di persuasione e di supervisione tecnica, di manutenzione e di pronto intervento. Sempre meno lo Stato si presenta come il custode dell'interesse generale, cui spettano funzioni sistemiche di guida e di comando, sia pure di ultima istanza; sempre più si comporta come un mero «intensificatore della cooperazione», il cui ruolo, operativo e non strategico, è di assecondare tecnicamente, organizzativamente e finanziariamente la

³⁷ Per un verso le grandi giurisdizioni statali consentono di sfruttare economie di scala nella fornitura di beni pubblici, internalizzano i costi, permettono una tassazione più efficiente, allargano la dimensione territoriale di sicurezza e di mercato. Ma per altro verso impongono una politica uniforme su sistemi ecologici diversi e su pubblici eterogenei per classe, bisogni ecc.. Ci sono problemi territorialmente definiti che non sopportano grandi economie di scala e decisioni centralizzate. La *multi-level governance* ottimizza, modulandola, la scala di autorità, consente di avere informazioni decentrate sulle preferenze dei cittadini, è più adattiva al loro variare, più aperta alla sperimentazione e all'innovazione. Ma ha a sua volta dei costi derivanti da informazione incompleta, dalla necessità di coordinamento tra giurisdizioni, è esposta alla corruzione e alla iniziativa dei gruppi di interesse localizzati (E. Ostrom, *Looking Backward – a Time of Turmoil-Looking Forward – a Time of Opportunity*, Apsa Paper, Philadelphia 2003; L. Hooghe-G. Marks, *Unraving the Central State, but How? Types of Multi-level Governance*, in «The American Political Science Review», 97, 2, 2003, pp. 233-43).

³⁸ P. Bogason, *Changes in the Scandinavian Model. From Bureaucratic Command to Interorganizational Negotiation*, in «Public Administration», 76, 1998, pp. 335-54; V. Lowndes-C. Skelcher, *The Dynamics of Multi-Organisational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance*, in «Public Administration», 76, 1998, pp. 313-33; W.J.M. Kickert-E.H. Klijn, *Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector*, Sage, London 1997; L. Bobbio, *A più voci*, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma 2004; P. Le Galès, *La nuova political economy delle città e delle regioni*, in «Stato e Mercato», 52, 1998, pp. 53-91; Gualmini, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee* cit.; Hooghe-Marks, *Unraving the Central State, but How?* cit.; Ostrom, *The Danger of Self-Evident Truth* cit.; Id., *Looking Backward – a Time of Turmoil – Looking Forward – a Time of Opportunity* cit.).

dinamica di forze sociali autodirette³⁹. Uno Stato senza preferenze proprie, che spesso si rassegna a sopravvivere senza governare adattandosi al ruolo debole del *catalizzatore* che innesca reazioni sociali che si sviluppano poi autonomamente⁴⁰. Coordinare, facilitare, persuadere, assistere non equivale a guidare, comandare, amministrare: privato delle sue prerogative sovrane, incapace di dirigere la società ma capace al più di accompagnarla o di supplirla, il nuovo *stato cooperativo* si presenta sommessamente sulla scena del nuovo millennio come un *hollow State*, uno Stato vuoto⁴¹.

A mio avviso, quali che siano il giudizio e la prognosi sulle tendenze in corso, com'è falsa una rappresentazione del passato democratico come *governing without governance*, così è difficile pensare ad un futuro di *governing without government*, vale a dire a un processo di governo che funzioni integralmente come un «ordine senza gerarchia», un equilibrio *self-policing* diverso sia dallo Stato che dal mercato, nel quale l'autorità sia sostituita dall'autoregolazione degli interessi in gioco e l'amministrazione rinunci alle sue prerogative tradizionali per assecondare plasticamente le dinamiche ambientali. Anche ammesso (ma non concesso) che il rapporto tra le due logiche di governo tenda ineluttabilmente a evolvere da un equilibrio in cui erano prevalenti aspetti di comando rigido (GT) a uno in cui sono predominanti elementi di accordo, di concertazione, di autoregolazione sistemica spontanea (GC), questi ultimi dovranno per forza realizzarsi, almeno in dosi omeopatiche e in ultima istanza, «all'ombra della coercizione», ponendosi in qualche modo sotto il segno della gerarchia e del controllo⁴².

Nessun processo decisionale effettuale può prescindere da una funzione formale di direzione, per quanto la regolazione sia debole, il governo ridotto a un *primus inter pares* e l'autorità dispersa e disponibile, così com'è arduo prefigurare un sistema internazionale in cui tutti gli Stati nazione, anche i più potenti e influenti, siano ridotti al rango di semplici comparse.

6. No governance, no democracy?

³⁹ Il compito degli attori del settore pubblico non è più il controllo e la guida (e neppure la regolazione) ma – fermo restando il ruolo di guardiano notturno – il *coordinamento*: «La nuova funzione statale è quella del coordinamento e della mediazione dei sistemi sociali, esercitato però senza l'affermazione di alcune prerogative sovrane: la voce della politica è allora solo una voce nel concerto dell'autoorganizzazione sociale» (P.P. Portinaro, *Stato*, il Mulino, Bologna 1999, p. 164).

⁴⁰ Rhodes parla di «collazione di *network* interorganizzativi approntati da attori governativi e sociali, senza alcun attore sovrano capace di guida e regolazione» che configurano un pluralismo acefalo (Rhodes, *The New Governance* cit., p. 666).

⁴¹ Portinaro, *Stato* cit., p. 165; *The Transformation of Democracy?*, a cura di A. Mc Grew, The Polity Press, Cambridge 1997.

⁴² Secondo alcuni autori non è diminuito il controllo dello stato, è cambiata la sua «forma» che è diventata piuttosto immanente, diffusa, indiretta che trascendente, concentrata, diretta. Lo stato partecipa al processo sociale ma non ne è succubo: lo asseconda, lo lubrifica, lo facilita, ma anche lo regola e lo inquadra. Gode di un potere di prima e ultima istanza. Presidia gli snodi del processo (Mayntz, *La teoria della governance* cit., p. 9; Fukuyama, *Esportare la democrazia* cit.).

Nella ricostruzione che ne ho fatto la NGC – ma possiamo parlare senz'altro di *democratic governance* – si presenta insieme come ordine spontaneo, come ordine non gerarchico e come nuovo ordine democratico. In quanto ordine spontaneo essa tende ad accreditarsi come effetto non previsto di sforzi incrementali decentrati – di una «rivoluzione silenziosa» è stato detto – che portano all'insorgenza cumulativa di buone pratiche e di buoni risultati in risposta a problemi non risolvibili nei quadri del vecchio sistema⁴³. In quanto ordine non gerarchico essa si propone come «terza via» tra Stato e mercato, in cui si realizza tendenzialmente l'autogoverno della società e cui lo Stato contribuisce prevalentemente come stimolo e come supporto⁴⁴. In quanto nuovo ordine democratico, infine, essa si presenta come un meccanismo mutante – realizzatosi sottotraccia ma capace in prospettiva di colonizzare le poliarchie del terzo millennio – in cui *network* pubblico-privati risolvono interattivamente i problemi della comunità tramite negoziazioni e deliberazioni responsabili condotte in arene trasparenti e partecipate⁴⁵.

C'è da chiedersi quanto vi sia di realistico in questa rappresentazione dello stato di cose esistente, anche al netto degli orpelli retorici che inevitabilmente corredano ogni macro narrazione.

Una prima ragione di perplessità riguarda il presunto carattere spontaneo degli equilibri di GC. A ben guardare, molti indizi e non poche evidenze empiriche suggeriscono che l'ordine attuale debba considerarsi non tanto, né principalmente, un effetto emergente derivante da una diffusa reazione alla crisi dello statalismo novecentesco, quanto piuttosto il prodotto intenzionale, anche se non del tutto previsto, di una coalizione egemonica tra potenze sociali, organizzazioni economiche, gruppi intellettuali, *leader* politici e governi ispirata dalla «rivoluzione degli affluenti» e dalla «ribellione delle élite» dell'ultimo quarto del XX secolo. Il cosiddetto «consenso di Washington» è il programma politico attraverso cui questa offensiva ha cercato, con indiscutibile successo, di promuovere un nuovo equilibrio globale tra democrazia e capitalismo, tra diritti sociali e diritti di proprietà⁴⁶.

Fa parte di questo *cliché* culturale e di questo clima politico l'idea che la democrazia contemporanea abbia bisogno della GC per risolvere i suoi problemi di legittimità e di effettività. Insufficiente *responsiveness*, limitata efficacia delle decisioni, scarsa trasparenza dei processi e dei risultati di governo, carente responsabilizzazione di politici e funzionari, declinante fiducia popolare nei funzionari e nelle istituzioni pubbliche, con il corrispettivo corredo di apatia e di antipolitica, costituiscono un elenco – sicuramente incompleto – di sfide riferibili a una sindrome che, a giudizio di molti, sta mettendo alla frusta i regimi democratici del nostro tempo. La GC viene presentata come *la* risposta a queste sfide che mantengono al di sotto di soglie accettabili la *qualità* delle democrazie e che

⁴³ C.F. Sabel, *A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism*, OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/15/0/17394484.pdf>, 2001.

⁴⁴ Ostrom, *Looking Backward – a Time of Turmoil – Looking Forward – a Time of Opportunity* cit.

⁴⁵ Rhodes, *Understanding Governance* cit.

⁴⁶ Habermas 1999, *La costellazione postnazionale*, Feltrinelli, Milano 1999.

potrebbero provocarne la trasformazione negativa o addirittura la crisi. In questa chiave il concetto di GC finisce per diventare pressoché interscambiabile con quello di *buongoverno democratico*, in contrapposizione non solo ai metodi autocratici di governo ma anche alla cattiva – *id est* centralistica e verticistica, dirigistica o statalistica *tout court* – gestione democratica. *No governance, no democracy* è lo slogan che riassume questa impostazione⁴⁷.

Vista da questa angolazione, la GC sembra poter rimediare ai mali correnti della democrazia soprattutto grazie a quel *principio di inclusione* che ne costituisce l'effettivo fondamento metodico. Come si è detto in precedenza, includere significa coinvolgere realmente e attivamente nelle decisioni concertate se non tutti, almeno la maggior parte dei gruppi e degli individui interessati a un corso d'azione politica⁴⁸. Dalla realizzazione di questo principio nella pratica di *policy* conseguono le altre virtù procedurali associate all'idea di GC, che ne costituiscono in un certo senso l'inevitabile sottoprodotto: la trasparenza dei processi, la responsabilità degli attori, la partecipazione dei cittadini.

Ciò che non persuade in questa linea interpretativa è che essa promuove un po' troppo disinvoltamente i problemi a soluzioni. L' inclusione infatti non è, se non retoricamente, la soluzione delle *impasse* della democrazia: è piuttosto il suo problema, il punto dove convergono i dilemmi e le anomalie che da tempo la critica al pluralismo ha evidenziato e che non possono essere liquidate come mere retoriche dell'intransigenza. Eccone un elenco parziale:

- non tutti gli attori e le preferenze sono integrabili nei giochi e nelle reti di GC e non tutti i costi possono essere internalizzati. Nessun *decision-making* può essere del tutto aperto e inclusivo: ci sono sempre esclusioni, volontarie o involontarie, integrali o parziali, manifeste o latenti, individuali e di gruppo⁴⁹. L'influenza dei cittadini organizzati è maggiore di quella dei cittadini non organizzati, ma spesso *problemi di azione collettiva* ostacolano la possibilità che individui portatori di interessi diffusi si coalizzino⁵⁰. Entro le organizzazioni, poi, dominano di regola *leadership* oligarchiche i cui interessi sovrastano quelli dei membri individuali;
- gli attori collettivi inclusi non sono tutti uguali o, se si preferisce, tra loro ce ne sono di «più uguali»: tendono cioè a presentarsi problemi di *selezione avversa* e asimmetrie contrattuali tra inclusioni deboli e *high demanders*. Spesso solo alcuni *insider group* dispongono del diritto di veto ed è tra questi che

⁴⁷ Nye-Donahue, *Governance in a Globalizing World* cit.; *Libro bianco sulla governance* cit.; Bobbio, *L'Italia dissociata* cit.; Morlino, *Democrazie e democratizzazioni* cit.

⁴⁸ L'inclusione avviene in vista della cooperazione, che nelle prospettive neo-darwiniste correnti viene presentata come una strategia evolutivamente vincente, più della lotta, con buona pace delle visioni conflittualistiche della società sia liberali che marxiste.

⁴⁹ Bobbio (*A più voci* cit., p. 9) scrive che gli inclusi non devono essere «né troppi né troppo pochi», ammettendo così che qualcuno deve/può essere escluso. Ma chi?

⁵⁰ La teoria pluralista muove dal presupposto che ogni singolo interesse e tutti gli interessi siano ugualmente in grado di organizzarsi e di difendersi.

avviene la *inner-circle negotiation* che determina il risultato. Insomma, nessuna rete è «democratica» e anche le reti di GC incorporano le disuguaglianze⁵¹;

- l'integrazione delle tecniche e dei moduli della democrazia deliberativa e partecipativa nel processo di GC dovrebbe assicurare l'inclusione verticale degli individui, e non soltanto quella orizzontale dei gruppi, nel sistema delle decisioni concertate. Ma solo in misura limitata, e spesso solo simbolicamente, la massa dei cittadini non organizzati viene immessa nei circuiti decisionali attraverso gli strumenti «deliberativi» (sondaggi, elezioni, *citizen juries*, *forum*, *consensus conferences* e così via) e le esperienze partecipative di vario ordine e grado. Nel *decision-making* effettivo la prevalenza di associazioni e di organizzazioni che rappresentano unicamente gli *stakeholder* – ma più spesso pochi *shareholder* – e non la società nel suo complesso resta schiacciante, mentre gli apporti deliberativi assumono un ruolo marginale o riflettono intenzioni propagandistiche e di depoliticizzazione del conflitto;

- le asimmetrie di potere variano a seconda del livello dei giochi. Il tasso di inclusione realizzabile decresce progressivamente mano a mano che si sale di scala, dal locale al globale. Se espressioni come *local governance*, *urban governance* e così via descrivono esperienze di governo dove le pratiche inclusive sono – bene o male, dove più dove meno – praticate e realizzate, la cosiddetta *global governance* si presenta con tutta evidenza come un sistema di *decision-making* e di *policy-making* esclusivo ed elitario, nettamente discriminatorio dei gruppi, dei movimenti e degli Stati più deboli o non in linea con il «consenso di Washington». A questo livello trionfano l'unilateralismo dei rapporti di forza e la selezione avversa⁵². Al di là della condivisione del termine GC, si tratta di reti e di comunità di *policy* che palesemente non si collocano sullo stesso *continuum* e che vanno pertanto tenute distinte e analizzate *iuxta propria principia*⁵³;

- le asimmetrie di potere e i tassi di inclusione variano altresì a seconda delle poste in gioco. In questo caso il discrimine corre fra politiche pubbliche diverse per obiettivi, beneficiari e stili di *politics*. Nella OGC neo-corporativa la concertazione – orizzontalmente poco inclusiva ma rappresentativa dei gruppi centrali della società industriale – investiva le politiche fondamentali dello Stato nazionale e i rapporti tra le classi. Con la NGC essa trasmigra dal grande mercato politico nazionale ai piccoli mercati periferici, abbandonando gli obiettivi strategici della redistribuzione e degli indirizzi generali dell'economia per rifluire sulle politiche dello sviluppo locale e urbano. Il cambiamento riguarda non solo il formato e l'ambito – le micropolitiche territoriali anziché le macropolitiche nazionali – ma anche la natura dei provvedimenti oggetto di decisione concertata. *Politics* di tipo inclusivo sono

⁵¹ La teoria delle reti *scale-free* fornisce un quadro teorico per dar conto del problema del potere. Le reti non sono casuali, ma sono descritte da leggi di potenza. Cfr. Barabasi, *Link* cit.

⁵² Nella «politica interna mondiale» il bilanciamento delle forze e degli interessi è del tutto illusorio, l'interdipendenza è asimmetrica (Habermas, *La costellazione postnazionale* cit.).

⁵³ Cfr. A. Cole-P. John, *Local Governance in England and France*, Routledge, London 2001.

attivate con successo soprattutto quando sono in gioco *politiche distributive* (che forniscono benefici disaggregabili a gruppi territoriali limitati). Nel caso di *politiche regolative* (che vincolano i comportamenti di categorie di cittadini) l'accordo è spesso difficile: lo stallo pluralistico e il conflitto sono esiti probabili. Quanto alle grandi politiche redistributive (destinate a riassegnare costi e benefici fra i grandi aggregati sociali e politici di una nazione o del mondo), esse tendono a essere prerogativa di attori esclusivi che operano in arene nazionali e, sempre più, sovranazionali in cui vigono altissime barriere all'entrata⁵⁴. Indicativamente:

		Scala	
		<i>Locale e nazionale</i>	<i>Sovranazionale e globale</i>
Poste in gioco	Macropolitiche Politiche redistributive	Inclusione debole	Esclusione
	Micropolitiche Politiche distributive	Inclusione forte	Esclusione debole

L'insieme di questi rilievi riprende da altra angolazione le obiezioni fondamentali mosse già molto tempo fa dai critici – democratici e marxisti – del pluralismo, richiamando i dilemmi non risolti del *potere*, del *conflitto* e dell'*autorità*. Il prevalere delle organizzazioni (e delle reti) sugli individui e sulla società, il primato dei poteri forti sui soggetti deboli, la celebrazione delle pulsioni particolaristiche sulle motivazioni *other-regarding*, il primato effettuale del globale sul locale, il fazionalismo e il corporativismo non sono fatti esorcizzabili ricorrendo semplicemente alla retorica dell'inclusione. Vanificazione del principio dell'uguaglianza politica, stabilizzazione delle disuguaglianze sociali, frammentazione della coscienza civica, negoziabilità integrale degli obiettivi, sacrificio delle alternative di lungo periodo alle logiche a breve, marginalizzazione delle istituzioni della rappresentanza politica, rinuncia al controllo pubblico dell'agenda sono alcune delle conseguenze, prevedibili o in atto, della sostituzione dell'autorità con lo scambio⁵⁵. In questa prospettiva l'idea che, in certe condizioni, le istituzioni pubbliche possano e debbano agire come soggetti responsabili, capaci di comminare sanzioni (sia pur miti) e di sostenere una propria visione del bene comune (sia pure da

⁵⁴ «Laddove le decisioni redistributive richiedano un accordo unanime [...] il risultato sarà solamente lo stallo. Le decisioni con effetti redistributivi sono tollerate solo entro comunità stabili e solo se vengono raggiunte tramite procedure democratiche» (Mayntz, *La teoria della governance* cit., p. 12). Sul punto si vedano anche Lowi, *La scienza delle politiche* cit.; G. Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna 2001.

⁵⁵ R. Dahl, *I dilemmi della democrazia pluralista* cit.; C. Crouch, *Post-democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2003; E.F. Schattschneider, *Il popolo semi-sovrano. Un'interpretazione realistica della democrazia*, Egc, Genova 1998; Habermas, *La costellazione postnazionale* cit.

sottoporre periodicamente al vaglio dell'elettorato) cede il campo a quanti intendono l'interesse collettivo come il mero riflesso di dinamiche ambientali autonome, l'*outcome* di equilibrio dell'interazione negoziale fra forze prepolitiche che si autorappresentano e si autocoordinano⁵⁶.

Alla luce di queste considerazioni le conclusioni non possono che essere scettiche. Per un verso, sotto il profilo analitico, la categoria di GC appare eccessivamente generica e onnicomprensiva («olistica» ha scritto uno studioso) e perciò poco produttiva teoricamente ed empiricamente. Quantomeno bisogna di essere specificata in relazione alle epoche, agli ambiti e ai livelli di applicazione. Ma anche declinata nella sua accezione più ristretta e controllabile di *democratic governance*, con riferimento allo stadio attuale di sviluppo democratico, e applicata all'ambiente locale, essa può costituire al più uno strumento provvisorio di stimolo e di transizione verso più plausibili e calibrati modelli teorici di medio raggio⁵⁷. Per converso, se assunta nel suo uso trivialmente apologetico e esortativo, essa non è altro che una narrazione tendenziosa posta al servizio di una prassi ideologicamente orientata, che più che rivelare, nasconde e confonde, e in ultima analisi mistifica. L'innegabile successo che riscuote dentro e fuori della comunità scientifica va senz'altro ascritto al suo essere un'idea forza dipendente da una visione del mondo partigiana ma vincente, che legittima una revisione surrettizia della democrazia in sintonia con lo spirito del tempo.

Sono due buone ragioni per sbarazzarsene al più presto.

⁵⁶ «Non c'è dubbio che una decisione presa in base alla procedura dell'accordo fra le parti sia una rivincita della rappresentanza degli interessi su quella politica. Sarebbe anzi, se diventasse la procedura maestra per la presa di decisioni collettive, la fine della rappresentanza politica, e segnerebbe la sconfitta di una delle battaglie secolari di ogni governo democratico. La decisione per accordo tra grandi organizzazioni in naturale conflitto tra loro, la cosiddetta «concertazione», è un aspetto, forse l'aspetto saliente, di quella nuova forma di Stato che viene ormai insistentemente chiamata, a torto o a ragione, Stato neo-corporativo, e in cui alcuni osservatori sono indotti a vedere una delle ragioni principali di quella «trasformazione» della democrazia cui non si può non guardare con una certa preoccupazione» (N. Bobbio, *Compromesso a metà*, in «La Stampa», 16 sett. 1984).

⁵⁷ Scharpf, a proposito della *polity* europea, suggerisce di ricorrere a «un approccio modulare, che si avvalga di una pluralità di concetti più semplici in grado di rappresentare le modalità differenti di interazione multilivello che sono proprie di determinati sottoinsiemi di processi di *policy*» (F.W. Scharpf, *Verso una teoria della multi-level governance in Europa*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 1, 2002, p. 36).