

Giovanni Messina

Diritto liquido?

La *governance* come nuovo paradigma
della politica e del diritto

STUDI



Politica



FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Giovanni Messina

Diritto liquido?

La *governance* come nuovo paradigma
della politica e del diritto

 **FrancoAngeli**

Questo volume è stato pubblicato con un contributo del Dipartimento Seminario giuridico dell'Università di Catania.

Grafica della copertina: Elena Pellegrini

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

a Ursula

Indice

Premessa	pag. 11
Introduzione	» 13
1. La scienza giuridica nella sociologia della globalizzazione	» 27
1. Per una panoramica contemporanea	» 27
2. Vertigine del mutamento	» 33
3. La condizione attuale della scienza politico-giuridica	» 37
4. La frammentazione dei luoghi della decisione	» 42
5. La <i>governance</i> come nuovo paradigma politico-sociale	» 48
6. La costellazione politico-istituzionale della <i>governance</i>	» 55
7. Il posto della teoria giuridica nella congiuntura della fine della politica	» 60
2. La rivoluzione amministrativa e le riconfigurazioni del governo locale	» 65
1. La trasformazione della pubblica amministrazione	» 67
2. La fine del compromesso socialdemocratico	» 72
3. I limiti d'efficienza e democraticità del nuovo modello amministrativo	» 77
4. La <i>governance</i> di una società/ <i>network</i>	» 83
5. Una nuova idea di regolazione per l'era del governo globale/locale	» 87
6. La <i>devolution</i> amministrativa come strategia democratica	» 93
7. Note critiche sulla retorica della democrazia e della <i>governance</i> a rete	» 98

3. La “good governance” delle istituzioni internazionali e il passaggio alla società transnazionale: la <i>governance</i> senza <i>government</i>	pag 105
1. La buona amministrazione e il <i>rule of Law</i> come ideali della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale	» 110
2. Omogeneizzazione giuridica e uniformazione economica	» 115
3. Globalizzazione come rete sociale planetaria: la <i>governance</i> delle Nazioni Unite e la società civile globale	» 119
4. La società civile come spazio dell’agire comunicativo (globale)	» 127
5. Dal paradigma internazionale al paradigma transnazionale	» 131
6. La <i>governance</i> come paradigma della globalizzazione	» 136
7. L’immaginario giuridico della spazialità planetaria	» 141
8. La teoria della <i>global governance</i> (dentro la tenaglia della globalizzazione)	» 149
9. Ritorno al medioevo o al futuro (Stato) post-moderno?	» 155
10. Il vicolo cieco di un ordine mondiale senza governo	» 161
11. Uno sguardo severo al cosmopolitismo contemporaneo (per piccoli passi verso un mondo più giusto)	» 167
4. L’assetto istituzionale europeo come messa all’opera di una politica del governo e del diritto a rete	» 173
1. Una sfida per la scienza giuridica	» 176
2. La questione democratica dell’Europa	» 183
3. Un laboratorio istituzionale. Organizzazione multi-livello o <i>network-polity</i> ?	» 189
4. La <i>governance</i> nel dibattito europeo	» 195
5. Il lessico delle istituzioni comunitarie	» 203
6. L’idea deliberativa come nuova forma regolativa	» 208
7. Le ambiguità di un nuovo paradigma della politica e del diritto	» 216
5. Il diritto come dispositivo della <i>governance</i>	» 225
1. Pluralismo sociale ed esplosione dello spazio politico	» 230
2. Il pluralismo giuridico come complicazione del paradigma moderno	» 235
3. I caratteri del diritto nell’epoca della post-politica	» 240
4. Il nuovo <i>ius mercatorum</i> come paradigma della privatizzazione del diritto (La deterritorializzazione del diritto)	» 245

5. Il diritto giurisprudenziale come fulcro della globalizzazione giuridica (la delegificazione del diritto)	pag 257
6. Le autorità amministrative indipendenti (la depoliticizzazione del diritto)	» 272
7. Il diritto globale come <i>governance</i>	» 278
8. Il diritto della <i>governance</i> al servizio dell'economia globalizzata	» 283
6. Il diritto debole come esplosione del progetto giuridico moderno	» 289
1. Il diritto della <i>governance</i> come regolazione apolitica	» 292
2. Il linguaggio transnazionale dei diritti. Ritorno al passato o trionfo del presente?	» 296
3. Eclissi del diritto statale o essenza pluralistica del fenomeno giuridico?	» 301
4. La forma giuridica come schema di comunicazione	308
5. La <i>governance</i> come autoreferenzialità giuridica della sfera economico/privata	» 313
6. Post-moderno del diritto o inveramento della Modernità?	» 318
7. Il diritto come <i>medium</i> : l'epifania del moderno	» 322
8. Oltre la rappresentanza	» 330
Bibliografia	» 339

Premessa

Questo libro nasce come studio accademico ma è stato profondamente determinato dalle condizioni sociali, politiche e civili in cui la sua elaborazione è maturata. Pur pensato per la comunità scientifica, lo sforzo analitico e teorico che esso ha richiesto è stato influenzato da una dialettica con la realtà circostante che in questi anni rende ancor più difficile che in altri momenti allo studioso prescindere dalla contingenza storica. L'Università italiana subisce da qualche tempo un processo di ristrutturazione che non è arbitrario connettere al più generale clima di soffocamento e imbarbarimento che rende le nostre società sempre meno centrate sull'attività culturale, come attività primaria e costitutiva di un tessuto collettivo consapevole creativo e capace di pensare la relazione con l'altro quale esperienza essenziale e più alta del proprio orizzonte esistenziale. La permeabilità dell'autore di questo studio al contesto sociale spiega la venatura, nel complesso poco asettica, del ragionamento condotto nel valutare i risultati dell'osservazione rivolta alla dimensione politico-istituzionale del tema centrale del libro. Questo rimane comunque un lavoro concepito e costruito primariamente pensando al confronto nella comunità scientifica. Naturalmente, le affermazioni presenti nelle pagine seguenti sono imputabili a chi le ha scritte, ma devono in molteplici punti esser ricondotte agli stimoli e ai suggerimenti che sono venuti in questi anni dalla discussione con molti studiosi che, come maestri, come colleghi o come amici, mi hanno consentito di vagliare le tesi che andavo elaborando, consolidandone alcune e correggendone altre. Il mio ringraziamento va prima di tutto a Fabio Ciaramelli. Sebbene egli rappresenti buona parte del contesto accademico in cui mi trovo a operare è, soprattutto, intelletto vero e amico indulgente. L'altro debito legato al mondo universitario in cui ho lavorato è verso Mario Barcellona. Le sue osservazioni e i suoi suggerimenti, come del resto non poco i suoi scritti, hanno molto condizionato l'elaborazione del volume. Mi auguro di esser riuscito almeno in parte a tradurre questo condizionamento in rigorosa analisi. A Pasquale Serra devo prima di tutto 'restituire' l'affetto che mi dà ormai da tempo e che si intreccia, nelle nostre chiacchierate, con la necessità dello studio come comprensione della vita. Nel contesto del Centro per la Riforma dello Stato, ho incontrato in questi anni un altro spirito la cui intelligenza è rivolta alla dimensione civile con passione e acume teorico non comuni, Michele Pro-

spero. Anche lui devo ringraziare per l'attenzione rivolta e i consigli datimi su ciò che andavo scrivendo. Per merito o no, gli amici con cui ho potuto condividere ricerca e passione per il presente non mi sono mancati. Penso ora al gruppo dell'Università di Barcelona, dove da anni ormai colloco la mia seconda patria intellettuale. L'onore e la gioia per l'amicizia che un maestro come Juan Ramón Capella mi concede si unisce al sentimento d'amicizia che mi lega da tempo ormai ad Antonio Gimenez Merino, professore universitario malgrado la sua passione per la vita e la sua intelligenza indisciplinata. José Antonio Estévez Araujo e José Luis Gordillo sono gli altri due amici che hanno contribuito a consolidare la mia convinzione che l'istituzione accademica può essere pensata come servizio alla collettività. Con entrambi ho discusso della mia ricerca, entrambi hanno supportato il mio lavoro, a entrambi, insieme a Juan Ramón e ad Antonio, devo riconoscenza per la possibilità che mi hanno dato di mettere alla prova il nucleo delle mie tesi, ancora tutto da sviluppare, invitandomi a tenere una relazione su *Nuovi percorsi istituzionali nella costruzione dell'Europa* nell'ambito del loro seminario sulla "Barbarización" nel Dicembre del 2008. Non dimenticherò mai l'interesse mostrato verso il mio lavoro in quell'occasione dal gruppo di giovani studiosi di cui essi si circondano; quel pomeriggio nella sala "Manuel Sacristán".

Grazie alla cortesia e alla disponibilità del Professor Yves Sintomer, ho potuto godere dell'ospitalità, negli ultimi mesi del 2009, dell'Università Paris 8. Immerso nell'atmosfera della biblioteca di un luogo segnato dalla storia culturale europea e in una tra le più 'calde' *banlieu* parigine, a Sant-Denis, ho scritto pagine essenziali di questo libro. Spero di poter un giorno riprendere con il professor Sintomer un dialogo che per varie contingenze è rimasto 'virtuale'. Ringrazio il professore Ulderico Pomarici. In tutte le occasioni in cui ho chiesto aiuto alla sua dottrina è stato prodigo di consigli e sinceramente interessato. Infine, non posso dimenticare l'aiuto che, nell'inquadrare le questioni della *governance*, ho avuto da alcuni scambi con il professor Alberto Andronico. Incontrato sulla strada di un oggetto di studio così sfuggente, Alberto è stato prezioso sprone e amico, in un contesto non facile. Sebbene le facoltà universitarie siano lontane da quel modello di comunità discorsiva che ogni appassionato ricercatore continua a immaginare, l'amicizia di Antonio Las Casas, di Adriana Di Stefano di Antonio Guidara e di Marisa Meli ha contribuito a rendere le stanze della Facoltà catanese meno meste. Voglio ricordare pure Bruno Amoruso e Ubaldo Fadini, due intellettuali che piuttosto che farmi pesare quanto da loro posso apprendere mi hanno regalato sempre comprensione e disponibilità. Anni fa mi auguravo di meritare un giorno con la mia ricerca il magistero del mio maestro, Pietro Barcellona. Non credo di esserci ancora riuscito. Questi sono stati anni difficili, vedremo in futuro. Questo libro ha una dedica civile; ai compagni con cui la speranza di un 'altro' mondo non è un'immagine individuale: Maria, Alberto, Ivana, Orazio, Luca, Santina, Marco, Claudio, Chiara, Gianluca, Grazia, Fabio, Mariagiovanna, Salvo, Francesco, Antonio.

Introduzione

Ma chi si dà al tempo della sua vita,
alla casa che difende, alla dignità dei vivi,
quegli si dà alla terra e ne riceve la messe
che di nuovo si fa seme e nutrimento.
(Albert Camus, *L'homme révolté*)

Le pagine di questo libro sono dedicate alla comprensione della funzione teorica e pratica del concetto di *governance* nella teoria politica nella scienza del diritto e nel lessico istituzionale contemporanei. L'oggetto dell'indagine si giustifica prima di tutto per un fatto apparente e cioè la stupefacente diffusione che questo termine ha avuto negli ultimi due decenni, diventando non solo uno dei concetti più ricorrenti nella riflessione politologica, ma pure una parola di uso ormai comune, possiamo dire di moda; un vero fenomeno di moda. Si tratta di una categoria che solo recentemente e in maniera incrementale ha avuto grande parte nel lessico pubblico e per questo è necessario interrogarsi sulle cause di tale affermazione, sui significati politici istituzionali e filosofici che in questo percorso sono implicati. Seguendo un compito che è costitutivo della teoria politica, l'affermazione del concetto di *governance* richiede di mettere in campo uno sforzo di indagine per afferrare quali pratiche politiche, quali mutamenti istituzionali e quali trasformazioni sul terreno della fenomenologia giuridica questo fatto esprime¹.

Prima ancora di chiedersi cosa significhi *governance*, la domanda che vien

¹ Per teoria politica qui si intende, in verità, genericamente, il lavoro teorico che fa da sfondo (chiarendone gli strumenti concettuali) alla riflessione empirico-descrittiva, che è propria della scienza politica. Su ciò si può rileggere la riflessione di Norberto Bobbio in *Dei possibili rapporti tra filosofia politica e scienza politica* (1971) e in *Considerazioni sulla filosofia politica* (1971) ora in Norberto Bobbio (saggi raccolti a cura di Michelangelo Bovero), *Teoria generale della politica*, Einaudi, Torino, 1999. Si guardi pure l'introduzione al *Manuale di scienza della politica* (a cura di G. Pasquino, il Mulino, Bologna, 1986-1996) di Gianfranco Pasquino, *Natura e evoluzione della disciplina*. Se vogliamo, la spiegazione della rinascita di interesse per l'opera di Carl Schmitt a partire dagli anni '70 si incardina proprio sulla essenzialità e perspicuità delle tesi che fanno da supporto ad alcuni dei suoi più famosi saggi. Sia in *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità* (1922-1934) che ne *Il concetto del politico* (1927-1932), per esempio, viene con forza affermato che pensare politicamente, fare teoria politica, è agire politicamente. Questo tipo di riflessioni fa dell'autore, in molti momenti del suo percorso intellettuale ambiguo e opportunistico, un classico del pensiero politico.

da porsi è perché tale, quasi incontrollato, utilizzo. È chiaro che questo ‘fenomeno’ è una delle manifestazioni dell’inquietudine che attraversa la scienza politico-giuridica da un ventennio a questa parte. Fa parte di quella ‘febbre’ di innovazione o quantomeno di rivisitazione che il complesso di processi economici e culturali che chiamiamo globalizzazione ha imposto alle scienze delle istituzioni politiche e alla teoria dei processi di produzione della normatività giuridica almeno dall’inizio degli ultimi anni ’90. Facendo una veloce rassegna dei nodi pratici in cui si concreta la crisi del pensiero politico ereditato, di quello che possiamo chiamare teoria politica moderna (che abbiamo chiamato anche, perché in parte con esso ha coinciso, teoria dello Stato) e che comprende la teoria del diritto, essi sono: a) il depotenziamento della sovranità degli Stati e dello stesso principio dell’autonomia politica di una comunità (nazionale) territorialmente definita; b) l’affermazione della secondarietà, forse meglio, della sussidiarietà dell’azione politica rispetto all’agire economico imprenditoriale; c) la deterritorializzazione dell’autorità politica e della normatività giuridica, cioè l’affermazione di fenomeni che svincolerebbero l’attività di regolamentazione e di controllo delle relazioni umane dal territorio, da uno spazio perimetrato (cui si è sempre riferita un’autorità organizzata); d) la messa in discussione del principio della statalità del diritto e della centralità della legge nell’attività di produzione normativa; e) uno sconvolgimento, quindi, della teoria delle fonti giuridiche che la dommatica ha elaborato nel corso di almeno due secoli; f) la crescente perdita di rilevanza della separazione tra sfera pubblica e sfera privata per quanto riguarda i meccanismi di regolazione delle azioni sociali e per quanto riguarda la divisione delle funzioni sistemiche all’interno dell’ordine sociale moderno; g) la messa in discussione della logica gerarchica, che ha contrassegnato non solo la politica e il diritto moderni, ma le forme politiche finora sperimentate; h) l’obsolescenza delle procedure della liberaldemocrazia, cioè della democrazia parlamentare: la rappresentanza e la centralità delle assemblee legislative e dei meccanismi elettorali.

Rispetto a questo scenario problematico, sembra che la teoria politica abbia eletto la nozione di *governance* a idea privilegiata, tra altre, per descrivere i mutamenti delle interazioni tra istituzioni politiche e interessi presenti nella società. Assumendo i connotati di una categoria generale della nuova politica prodotta da nuovi processi politici e sociali, il concetto di *governance* di volta in volta sembra poter interpretare (ed essere quindi definito come): 1) la nuova forma della sovranità politica, cioè un nuovo modo di esercizio del potere decisionale (sia come indirizzo politico generale che come esecuzione amministrativa di esso); 2) la nuova forma della democrazia; 3) la nuova forma della giuridicità, cioè della maniera in cui si produce la regolazione sociale specificamente giuridica (si sottolinea ciò perché anche la natura giuridica della normatività prodotta dai meccanismi definiti *governance* è un problema, parte del più

vasto problema relativo alla giuridicità di varie forme di regolazione delle relazioni tra soggetti che oggi rivendicano la qualifica di norme giuridiche)².

Ecco che si prospetta subito la difficoltà di uno sforzo definitorio del concetto, poiché esso sembra doversi riferire a troppe cose, a proteiformi fenomeni. Se c'è un tratto, del resto, che può esser rilevato come *trait d'union* degli studi sulla *governance* è quello della tonalità, direi 'paradossale', di essi. Tra chi si è accostato allo studio di questo concetto, anche solo brevemente, il minimo comune denominatore è l'iniziale sottolineatura della promiscuità semantica del termine *governance*, promiscuità che spesso viene identificata persino con la sua sostanziale inutilità categoriale. Questo esito analitico non di rado compone i giudizi e le conclusive valutazioni di molti dei più citati autori della letteratura su tale tema, anche tra quelli frequentemente indicati come punti di riferimento per l'affermarsi della prospettiva analitica imperniata sulla nozione di *governance*, cioè anche tra coloro che sono individuati come protagonisti della costruzione del paradigma della *governance* (*governance approach*, *governance perspective*) quale nuovo paradigma teorico per la comprensione dei processi politici e istituzionali.

Se questo atteggiamento scettico si trova forse con toni più caustici in alcuni analisti francesi, si pensi alle riflessioni di Guy Hermet e Ali Kazancigil o a quelle di Philippe Moreau Defarges³, costruiscono la propria analisi dando molto spazio all'osservazione della dubbia utilità euristica e categoriale del concetto pure studiosi protagonisti del dibattito, come per esempio i politologi Beate Kohler-Koch, Bob Jessop, B. Guy Peters, Jon Pierre o, ancora, per nominare l'autrice di uno dei pochi studi di carattere generale, Anne Mette Kjær⁴. Ciò perché se, per un verso, con *governance* si intende designare genericamente una nuova prassi della politica o, più riduttivamente, una nuova modalità della deci-

² Le questioni teoretiche, attinenti alla stessa definizione del fenomeno giuridico, che la scienza del diritto sta dovendo affrontare da quando l'intensificazione delle interdipendenze tra le attività e le organizzazioni umane che chiamiamo globalizzazione ha imposto la relativizzazione del paradigma statale sono diffusamente esaminate da Mireille Delmas-Marty nella sua trilogia *Les forces imaginantes du droit*, volumi I II III, Éditions du Seuil, Paris, 2004-2006-2007. Fondamentale, allo stesso tempo, anche per il nostro tema specifico, la riflessione, di respiro egualmente ampio, svolta da François Ost e Michel van de Kerchove in *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 2002. Per la letteratura italiana basti citare per ora il volume di Alfonso Catania, *Metamorfosi del diritto. Decisione e norma nell'età globale*, Laterza, Roma-Bari, 2008. Per quanto riguarda l'accostamento dell'idea di *governance* alla rimodulazione del principio democratico e della sua pratica si veda Pierre Calame, *La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance*, Éditions Charles Léopold Mayer/Descartes & Cie, Paris, 2003.

³ Si veda G. Hermet, A. Kazancigil e J.-F. Prud'homme (a cura di), *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Éditions Karthala, Paris, 2005 e P. Moreau Defarges, *La gouvernance*, Presses Universitaires de France, Paris, 2003-2008.

⁴ A. M. Kjær, *Governance*, Polity Press, Cambridge, 2004-2006.

sione politica, del *policy-making*, la sua duttilità semantica e funzionale viene ricondotta (e, quindi, la sua funzionalità epistemologica viene ridotta) spesso a una moda linguistica, in quanto l'ambito di riferimento teorico-pratico cui *governance* nell'utilizzo contemporaneo pertiene risulta generalmente sovrapponibile a quello di *government* (dell'attività di governo in senso ampio). Richiamando ancora le considerazioni di Guy Hermet e Ali Kazancigil, parlare di buona *gouvernance* è una pratica diffusissima negli ultimi anni perché far ricorso al concetto di *governance* "fa moderni" e "suona" bene alle nostre orecchie. Questo perché "suona male", inversamente, il termine governo⁵.

Robert O. Keohane e Joseph S. Nye hanno delineato quattro tipi di *governance* in riferimento a diversi contesti istituzionali: uno (*The Statist Model*) proprio dell'amministrazione del sistema politico statale (modello piramidale classico), relativo alla realizzazione delle decisioni(/comandi) dell'autorità politica dentro lo spazio della collettività nazionale; uno (*The International-Organization Model*) proprio dello spazio politico internazionale (modello internazionale pattizio classico), relativo alla concessione da parte degli Stati sovrani di poteri decisionali a organismi extra-statali ma intergovernativi, secondo il classico meccanismo della delega attraverso accordi (trattati) tra Stati; uno (*The Transnational-Actors Model*) attinente a un contesto politico-normativo poco rigido, cioè non definito pienamente da procedure e norme di attribuzione di poteri e, quindi, non supportato da organi giudiziari e meccanismi sanzionatori, ma in cui le condotte sono 'regolate' dalla cooperazione tra gli attori coinvolti e dalla dimensione pubblica/trasparente dei comportamenti da essi tenuti; il quarto contesto (*The Policy-Networks Model*) è quello delle relazioni politico-istituzionali reticolari (modello della *network/governance*), cioè quello che contrassegnerebbe i rapporti più recenti tra autorità politica e società civile, in cui la definizione dell'attività amministrativa, sia nei fini che nelle modalità, viene rimessa alla negoziazione tra organi istituzionali pubblici e soggetti privati portatori di interessi particolari⁶.

Paul Quentin Hirst ha, diversamente, definito la *governance* per ambiti di utilizzo nell'analisi politologica. Una prima dimensione è quella degli organismi internazionali che ne hanno fatto un principio guida (la *good Governance*) per le riforme del sistema politico-giuridico delle economie nazionali, condizione per la concessione degli aiuti finanziari; una seconda dimensione è quella dei regimi internazionali caratterizzati da soggetti/organi multilaterali, sempre più svincolati dalle procedure di delega da parte degli Stati sovrani e consisten-

⁵ Così nella *Introduction* a G. Hermet, A. Kazancigil e J.-F. Prud'homme (a cura di), *La gouvernance*, cit.

⁶ Questo schema si trova in Robert O. Keohane e Joseph S. Nye, *Redefining Accountability for Global Governance*, in M. Kahler e D. A. Lake (edited by), *Governance in a Global Economy. Political Authority in Transition*, Princeton University Press, Princeton e Oxford, 2003.

ti spesso in meccanismi di regolazione svincolati da organi pubblici con potere giuridico-sanzionatorio e rimessi a organi para-giurisdizionali (arbitrati) e ad accordi privati; una terza dimensione attinente all'organizzazione delle imprese (*corporate Governance*) e alle modalità di regolazione del rapporto/conflitto tra azionariato diffuso e *management*; una quarta sfera di utilizzo è quella concernente le operazioni di ristrutturazione degli apparati pubblici e dell'azione amministrativa, per la riforma del *Welfare State* iniziata negli anni '70/'80 del Novecento; la quinta dimensione in cui si adopera il termine è quella delle nuove forme di deliberazione sociale e di cooperazione tra differenti realtà (private e pubbliche) della società che si pongono come alternative alla dinamica gerarchica e verticale della rappresentanza politica⁷. Questi importanti studiosi hanno definito diversi contenuti o differenti ambiti di utilizzo del termine, ma individuandone sempre, all'interno di questo spettro, un significato connesso all'uso più recente.

La polisemia del concetto, rilevata e denunciata da molti, può esser considerata un problema relativo, in realtà, se si imposta il ragionamento in maniera fruttuosa. La molteplicità dei riferimenti pratici riconducibili a un concetto è inevitabile quando si tratta di una categoria con la quale si afferra un ampio raggio di fenomeni che presentando delle caratteristiche in comune possono esser colti da una definizione generale, dal contenuto di un concetto. Ciò non impedisce però, a nostro avviso, di poter circoscrivere ed evidenziare, come nel caso in esame, il significato, la funzione, il compito teorico e pratico di una parola in un contesto linguistico e comunicativo specifico, quando il ricorso a essa presenta, per l'appunto, un nucleo semantico più o meno ampio decifrabile dalla posizione che ricopre nel contesto comunicativo dato.

Questa notazione certamente vale oggi per la parola *governance* che, pur avendo un ruolo in diversi ambiti pubblici e istituzionali, presenta un profilo sinteticamente tracciabile proprio per la funzione per cui a essa è dedicata attenzione in questi anni e che la rende una idea fondamentale della politica contemporanea. Insomma, al di là del fatto che questo concetto sia stato utilizzato prima nel contesto dell'organizzazione aziendale o della scienza dell'amministrazione pubblica⁸ e trovi oggi ampia attenzione in spazi di riflessione teorica vasti (dalla teoria della democrazia alla teoria delle relazioni internazionali) non ci pare condivisibile l'affermazione che ci troviamo di fronte a un fenomeno "insensato"⁹.

⁷ Così in P. Q. Hirst, *Democracy and Governance*, in J. Pierre (edited by), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, Oxford-New York, 2000.

⁸ Cfr. A. Arienzo, *Dalla corporate governance alla categoria politica di governance*, in G. Borrelli (a cura di), *Governance*, "Controdiscorsi 1", Libreria Dante & Descartes, Napoli, 2004.

⁹ Di concetto "senza senso" parla uno dei pochi teorici del diritto che si son confrontati con l'ambito problematico sotteso a questo concetto, Alberto Andronico, in *Governance*, saggio

Del resto, proprio nel lavoro che finora è l'unico contributo italiano sistematico proveniente dalla teoria giuridica sul concetto di *governance* l'indagine assume un prospetto 'definitorio' molto netto sin dall'inizio¹⁰. Il concetto di *governance* viene assunto come contenitore/indicatore di un insieme di pratiche politiche e normative che avrebbero gradualmente e parzialmente rimpiazzato nel corso degli ultimi decenni i meccanismi dello Stato di diritto parlamentare (incardinato sulla rappresentanza politica e sulla legislazione), lungo un processo evolutivo che, dopo la deflagrazione del primo Novecento e la ricomposizione delle istituzioni politiche con gli assetti costituzionali post-bellici, registra una crescente turbolenza sociale, che nei processi globalizzanti raggiunge l'ultimo stadio. In questi termini, per esempio, ci restituisce la funzione concettuale attuale del termine Gerry Stoker, che ne definisce i connotati teorici come nodi politici che vengono espressi dal concetto di *governance*¹¹, che viene a coincidere in sostanza con la nozione tratteggiata da Guy Hermet e Ali Kazancigil con otto connotati: un modo di gestione di affari complessi, che si fonda sulla convinzione che gli affari pubblici possono esser gestiti come quelli privati con il ruolo tutt'al più di intermediazione delle agenzie governative, che dovrebbero consentire alle razionalità di tipo strumentale degli attori sociali di raggiungere assetti secondo la tendenza all'equilibrio e al coordinamento che sarebbe tipica dell'agire economico, tra soggetti in posizione paritaria senza alcuna distinzione tra qualità pubblica e privata degli attori e quindi senza delegare poteri a organi rappresentativi, in un processo decisionale sempre aperto che consente la revisione dell'equilibrio/coordinamento raggiunto, per la natura negoziale piuttosto che deliberativa delle decisioni prese, perché queste sono sempre relative a questioni settoriali e non a definizioni dell'interesse pubblico, per cui la forma normativa adeguata è più vicina al codice di autoregolamentazione che alle norme imperative prodotte da un'autorità sovraordinata¹².

contenuto in B. Montanari (a cura di), *I luoghi della filosofia del diritto. Un manuale*, Giappichelli, Torino, 2009. Questa convinzione fa capolino pure nelle pagine introduttive del libro di Maria Rosaria Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, il Mulino, Bologna 2010. Tra l'altro, è interessante tener presente che, nonostante lo scetticismo teoretico manifestato da Andronico, è certamente presente nel suo ragionamento la piena consapevolezza della connotazione mistificante e ideologica dell'attuale ricorso alla nozione di *governance* che, a nostro avviso, manca complessivamente nel lavoro della Ferrarese. Andronico rivolge osservazioni precise sulla necessità di non fidarsi di una nozione che, nel definire una pratica della decisione aperta e ricorsivamente partecipata, nasconde, proprio dietro l'idea presupposta dell'inesistenza di un ordine reale da rispecchiare e osservare, la pretesa di un assetto di fatto che si impone attraverso la 'neutralità' delle procedure di *governance*; così in *Governance*, cit., pp. 60-62.

¹⁰ Ci si riferisce proprio allo studio della Ferrarese appena citato nella nota precedente.

¹¹ G. Stoker, *Governance as Theory: Five Propositions*, in "International Social Science Journal", 155, 1998.

¹² Vedi G. Hermet e A. Kazancigil, *Introduction* a G. Hermet, A. Kazancigil e J.-F. Prud'homme (a cura di), *La gouvernance*, cit., pp. 8-10.

Se è fondato affermare che il paradigma della *governance*, come approccio politico-istituzionale diffuso, ha il suo luogo di incubazione e fioritura negli ambienti di alcune influenti agenzie internazionali e in particolare della Banca mondiale, è nella riflessione sulla crisi amministrativa dello Stato del benessere che si trova la radice dell'affermazione della nozione di *governance* e in cui è possibile cogliere gli slittamenti concettuali che spiegano la imperiosa sostituzione odierna del concetto di governo/*government* con quello di *governance*. Il dibattito sulla crisi del *welfare* è il contesto analitico nel quale il concetto di *governance* svolge un ruolo essenziale, proprio perché una delle strade che la riflessione sulla tenuta ed efficacia delle istituzioni dello Stato del secondo dopoguerra – lo Stato del capitalismo industriale democratico – prende è quella relativa alla riformulazione delle modalità di comunicazione tra amministrazione pubblica e interessi privati (tra istituzioni pubbliche e cittadini)¹³.

A ben vedere, questa questione è parte di un più ampio problema che dagli anni '60 inizia a essere l'oggetto principale della scienza politica e sociale, quello della funzionalità/efficacia delle istituzioni. Un complesso di problemi che si potrebbe probabilmente raccogliere sotto il tema della "governabilità". Esso si articola nelle questioni della deficienza dello Stato nello svolgere i compiti del *welfare*, della regolazione sociale e dello sviluppo economico¹⁴. Anche in uno dei pochi studi finora dedicati dalla teoria del diritto al tema della *governance*, Jacques Lenoble e Marc Maesschalck si muovono proprio dentro questo solco, tentando di formulare una teoria della norma giuridica che prenda in considerazione la questione dell'efficacia delle prescrizioni in essa contenute, della loro effettiva azione nel corpo sociale, così come essa sarebbe stata posta dalla crisi della regolazione politica del mercato e discussa già a partire dalla fine degli anni Cinquanta soprattutto dalla teorica economica di matrice neoclassica, che con l'argomento dei "costi di transazione" ha posto il tema della *governance* come questione di organizzazione aziendale ma allo stesso tempo come questione di organizzazione sociale. Fornendo cioè un modello istituzionale di carattere generale ed economicistico che, come vedremo, ha svolto un ruolo centrale nelle opzioni politiche intraprese per la fuoriuscita dalla crisi di efficienza delle istituzioni politiche¹⁵.

¹³ Un'analisi dei processi di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, alla luce del dibattito sulla crisi dello Stato, la troviamo in C. Pollitt e G. Bouckaert (2000), *La riforma del management pubblico*, Egea-Università Bocconi Editore, Milano, 2002.

¹⁴ Si confronti R. Mayntz, *Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm*, in J. Kooiman (edited by), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage Publications, London, 1993. Un volume recente in cui viene dato ampio spazio alla questione della "governabilità" è J. M. Vidal Beltrán e J. Prats i Català (coordinato da), *Gobernanza. Diálogo Euro-Iberoamericano sobre el Buen Gobierno*, Editorial Colex, Madrid, 2005.

¹⁵ Il libro di Lenoble e Maesschalck è *Toward a Theory of Governance: The Action of Norms*, Kluwer Law International, The Hague/New York/London, 2003. Sul posto che la