

## RECENSIONI

PALUMBO ANTONINO – VACCARO SALVO (a cura di), Governance. Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale, Mimesis, Milano 2007.

Recensione a cura di Francesco Biondo

LUGLIO 2007

<font face="tahoma" size="2">

<p align="justify"><br><br>Cosa è la “governance”? Cosa s'intende per governance locale, o governance globale? Perché questo concetto è ormai centrale per spiegare la natura e il funzionamento di istituzioni come l'Unione Europea? Si tratta di un modello di regolazione con contorni ben definiti, con una storia intellettuale condivisa, oppure il dibattito non ha offerto una definizione univoca di governance?

A questi interrogativi di così ampio respiro tenta di rispondere l'agile volume curato da Antonino Palumbo e Salvo Vaccaro che raccoglie le traduzioni di diversi contributi di autori europei e americani su questo tema.

Il volume si sofferma su due accezioni di governance, tra le molte possibili. Nella prima parte si affronta il tema della governance dei poteri pubblici all'interno di un singolo Stato, mentre la seconda parte si occupa della governance delle relazioni internazionali.

Schematizzando, si potrebbe sostenere che il concetto di governance, in entrambe le accezioni analizzate nel volume, nasce per supplire all'insufficienza degli strumenti teorici quando si tratta di analizzare le trasformazioni in corso delle istituzioni politiche in sede sia nazionale sia internazionale. I paradigmi d'analisi basati sulla regolazione della società secondo la dicotomia stato-mercato, così come il modello di comunità internazionale come ordine di stati sovrani, sia in senso esterno sia in senso interno, sono ormai inadeguati. Questi paradigmi non spiegano forme di coordinazione tra attori di diversa natura (pubblici e privati), forme che non rispondono alle logiche verticali del rapporto tra autorità sovrana e soggetto privato. Allo stesso modo non si riesce a dar conto dell'emergere di nuovi attori non statali nella comunità internazionale, come le Organizzazioni non governative, le aziende transnazionali o le organizzazioni internazionali quali il Fondo Monetario Internazionale e l'Organizzazione del Commercio Mondiale.

C'è bisogno di nuovi strumenti, quindi, sia d'analisi dei processi di regolazione della società sia di legittimazione di questi processi; il concetto di governance ce li fornisce? È questa la domanda che si ripresenta, incessantemente, nel volume. A tale domanda, i curatori, opportunamente a giudizio di chi scrive, non rispondono, ma lasciano che siano i singoli contributi a darci un'idea sia dell'ampiezza dei problemi da affrontare sia delle risorse teoriche che possono aiutarci a risolvere tali questioni. Allo stesso modo, il concetto di governance non viene definito in modo univoco, ma è presentato come una forma di regolazione della società, alternativa sia al modello verticale della regolazione tramite norme autoritative, sia al modello orizzontale delle relazioni di mercato. Tale forma trova però varie declinazioni a seconda del ruolo che viene riconosciuto allo Stato nella regolazione della società, così da avere teorie di governance stato-centriche o all'opposto teorie di governance senza governo, o infine teorie moderate della governance che ritengono che il potere di indirizzo della società implica l'interazione tra poteri pubblici e privati (pp. 38-39).

L'introduzione di Palumbo alla prima parte offre una preziosa “cassetta degli attrezzi” per l'uso

ragionato di tale nozione. La governance è vista come una risposta alla doppia crisi, di legittimità (per la scarsa partecipazione degli attori coinvolti nelle politiche e l'affermazione selettiva di interessi neocorporativi) e di efficienza (per i costi eccessivi e la scarsa efficacia delle prestazioni) delle istituzioni di welfare state. Palumbo distingue tre definizioni di governance: governance come sistema regolativo, come modello organizzativo, come struttura produttiva. La governance come sistema regolativo intende porre rimedio alle inefficienze dell'azione politica statale. La legge si limita a regolare la società tramite raccomandazioni, linee guida, direttive alle quali le istituzioni e i cittadini si conformano in maniera autonoma. Come modello organizzativo la governance concepisce la comunità politica non più come uno stato nazionale, ma come un insieme di reti, di networks che funzionano secondo incentivi reputazionali, e non monetari, e secondo "scambi informali persistenti nel tempo tra individui socializzati". L'idea è la costruzione di un ordine politico policentrico e democratico. Il terzo modello vede la governance come un modello di organizzazione della società basato sul modello produttivo post-fordista. Si contrasta la centralizzazione delle funzioni decisionali e si cerca di prendere decisioni a livello periferico attraverso partnerships pubblico-privato in modo tale che i singoli soggetti si controllino a vicenda. Infine si combatte l'uniformità delle realtà produttive; ciascuna realtà si fa carico di creare le condizioni per un suo sviluppo endogeno sostenibile.

Palumbo evidenzia, però, anche i limiti che le soluzioni di governance presentano.

In primo luogo, non si riesce a far comunicare gli agenti coinvolti nel processo politico al fine di coordinare le loro azioni. Da questo punto di vista la gerarchia può essere più efficiente perché consente di ottenere prima le informazioni di tutti gli attori.

In secondo luogo, vi è un limite all'identificazione tra governance e istituzioni democratiche. La governance non assicura meccanismi di responsabilità presenti nei sistemi politici democratici. Inoltre la governance implica la cessione di funzioni pubbliche a soggetti che rappresentano solo alcuni ambiti della società civile. Infine affidare i processi d'implementazione delle politiche pubbliche ad una pluralità di soggetti favorisce la frammentazione dei servizi pubblici, rinforza i divari geografici, incrementa le disuguaglianze sociali. A queste critiche alcuni autori rispondono sostenendo un legame tra l'idea di governance e modelli di democrazia deliberativa. In primo luogo si sostiene che la governance cerca il coinvolgimento degli attori coinvolti nel processo decisionale, in secondo luogo si considera la legittimità non a partire dal rispetto delle procedure seguite, ma a partire dai risultati ottenuti. Per Palumbo, in realtà il riferimento alla democrazia deliberativa da parte dei sostenitori del modello della governance serve a nascondere la natura gerarchica e chiusa delle riforme del welfare o il riordino delle autorità locali. La governance costituisce un "belletto" per nascondere il ritorno di politiche leaderistiche o al massimo neocorporative.

Il terzo limite evidenziato riguarda la creazione di strutture politiche multilivello che permettono al cittadino di rivolgersi ad una pluralità di autorità locali, nazionali e sovranazionali. Questo sembra il naturale sviluppo di un processo di limitazione delle sovranità nazionali e di moltiplicazione di identità politiche che non si riducono più al legame nazionale. Si può però intravedere un diverso esito a questo processo di disintegrazione dell'autorità statali sovrane. Non si va verso un ordine cosmopolita di ascendenza liberale, ma un ordine politico neomedievale con una polarizzazione tra centri metropolitani, realmente cosmopoliti, e periferie

regolate da decisioni prese al centro. Il risultato è il drenaggio di risorse, umane ed economiche, dalle periferie a vantaggio del centro, la distruzione di legami di solidarietà nazionali e il risorgere di legami particolaristici. Alle periferie non rimane che la rivolta, l'emigrazione, o lo sfruttamento da parte di elites politiche che vogliono partecipare alla politica predatoria promossa dal centro.

I contributi della prima parte s'inscrivono, con un diverso accento critico, all'interno di questo quadro fornito dall'introduzione.

L. Hooghe e G. Marks formulano due tipi di governance multilivello, due modelli di regolazione della società attraverso "giurisdizioni multiple", centri di potere che seguono una geometria fissa o variabile. Il primo modello è quello federale, con giurisdizioni con ampie competenze, i cui membri hanno affiliazioni discrete, determinate da criteri territoriali o di nazionalità e con un numero limitato di livelli di potere (di solito uno locale, uno intermedio e uno centrale). Tale modello ha una geometria fissa la cui riforma è costosa e, per questa ragione, rara. Il secondo modello è caratterizzato invece da giurisdizioni con finalità specifiche, i cui membri possono vantare affiliazioni multiple, con autorità non suddivise per livelli, ma per funzione (es. le c.d. task forces). Tale modello presenta un assetto mobile delle giurisdizioni, assetto che muta secondo i compiti che le giurisdizioni assolvono.

B. Jessop si sofferma sul problema del fallimento della coordinazione (asimmetria di potere tra gli attori, insufficiente rappresentatività, difetti di legittimazione) in regimi di governance, quando cioè la regolazione delle interdipendenze non è determinata né da meccanismi di mercato né da imposizioni autoritative. In questi casi Jessop indica tre condizioni per una "metagovernance" o "governo della governance". In primo luogo il "metascambio", il ridisegno delle operazioni e delle istituzioni di mercato. In secondo luogo la "metaorganizzazione", cioè il ridisegno riflessivo di organizzazioni o la creazione di organizzazioni di intermediazione, il riordino delle relazioni interorganizzative. In terzo luogo, la "metaetarchia" cioè il riordino delle condizioni per l'autoorganizzazione degli attori.

I contributi di B. Guy Peters e di M. Bevir, invece, si soffermano sui limiti di legittimità che affliggono le politiche che si ispirano all'ideale della governance.

Il contributo di Guy Peters mostra come dietro la retorica, che affianca al concetto di governance una più ampia partecipazione di tutti gli attori coinvolti nelle politiche, si nasconde un modello di contrattazione tra gli attori che favorisce i soggetti più forti, le burocrazie e i gruppi di interesse. Tali soggetti, infatti, controllano le informazioni che vengono considerate rilevanti per la risoluzione dei problemi e determinano quindi l'agenda della governance.

Il contributo di Bevir identifica una particolare forma di governance, quella c.d. sistemica (che secondo lui ispira il "Libro bianco sulla governance europea"), con una nuova forma di tecnocrazia. La governance sistemica si prefigge di tutelare principi quali l'apertura, la partecipazione, la responsabilità, l'efficacia e la coerenza delle politiche europee tramite il coinvolgimento di gruppi organizzati al processo di individuazione e implementazione delle politiche stesse. In realtà, secondo l'autore, in questo modo si crea una cesura tra democrazia e governance, sia perché non si individua più il responsabile delle scelte politiche, se sia il potere pubblico o il gruppo di interesse, sia perché si sbarrano la strada a coloro che non rientrano nei gruppi di pressione, che costituiscono le nuove elites.

La seconda parte del testo affronta il tema della governance internazionale. Opportunamente

nella sua introduzione, Vaccaro si sofferma sul carattere non istituzionale degli apparati di governance internazionale. Si tratta di un processo di regolazione di agenti non solo pubblici, ma anche privati, piuttosto che di un sistema normativo. Si predilige una logica di convergenza di interessi piuttosto che di dominio. Si può parlare a tal proposito di una particolare forma di governo regolata da fini condivisi senza però il riconoscimento di un'autorità formale. Possiamo quindi avere "governance di, con o senza governo" (p. 123), l'importante è garantire la "governabilità", il raggiungimento di obiettivi condivisi da attori con interessi interdipendenti. Anche nell'arena internazionale l'interesse per la governance s'interseca con la vicenda della crisi dello Stato moderno, complice l'affermarsi inarrestabile di processi di globalizzazione del diritto e dell'economia. In questo caso sotto i riflettori è il tramonto del modello di Westfalia di relazioni internazionali e l'idea che gli stati godano di sovranità interna ed esterna. Il processo di governance è però visto da Vaccaro con occhio critico, per quanto riguarda sia la rappresentatività degli attori, sia la trasparenza dei processi di decisione. La realtà della governance non è la partecipazione attiva di ONG o di una società civile internazionale, ma piuttosto è un dispositivo di continua selezione sia delle questioni da inserire in agenda sia degli attori che possono partecipare al processo di regolazione.

Il contributo di R.O. Keohane e J.S. Nye Jr. approfondisce il tema del rapporto tra globalizzazione e governance. Gli autori distinguono diverse dimensioni della globalità (ambientale, economica, militare) che si sviluppano secondo logiche e tempi differenti. La c.d. globalizzazione viene definita "quel processo attraverso cui la condizione globale diventa sempre più densa" (p. 152). In questo processo di "addensamento" della condizione globale, la governance viene interpretata come una forma di regolazione delle interazioni a livello globale a metà strada tra il governo mondiale e l'anarchia del mercato. Gli stati rinunciano a parte della loro sovranità in cambio di una maggiore influenza sulle decisioni degli altri stati, creando però, assieme a grandi gruppi economici transnazionali, club esclusivi sempre soggetti a crisi di legittimazione per la scarsa trasparenza delle loro decisioni.

L'emergere di nuovi soggetti nelle relazioni internazionali è invece la cifra che secondo J.N. Rosenau caratterizza la governance internazionale. Partendo da una nozione relazionale di potere, e basandosi sull'idea che l'autorità informale goda di un primato, almeno sociologico, su quella formale (come dimostra l'influenza che esercitano sui singoli paesi le valutazioni d'istituzioni finanziarie come Moody's), l'autore individua nei movimenti di protesta su scala internazionale, -movimenti favoriti dall'enorme progresso dei mezzi di comunicazione, in primis internet, diretti spesso da ONG diffuse a livello transnazionale - il germe di una governance democratica su scala globale.

Il saggio di T. Brühl e V. Rittberger individua una differenza tra governance internazionale e governance globale, differenza che concerne il ruolo che attori non governativi, ONG e multinazionali, svolgono nella governance globale. La crisi della governance internazionale riguarda i tre obiettivi principali di qualunque comunità politica: 1) la sicurezza fisica della popolazione (quindi la limitazione del rischio dei conflitti armati, sia civili che interstatali), 2) la riproduzione del loro ambiente naturale, 3) la produzione e distribuzione di beni e servizi necessari. Gli autori mostrano come mentre nel modello della governance internazionale s'intendeva realizzare questi tre obiettivi soltanto tramite cooperazione intergovernativa, nella governance globale diventa costante l'apporto sia di compagnie private, come nel caso

dell'autoregolazione delle comunicazioni via internet, sia delle ONG, come nel caso del monitoraggio delle zone in conflitto.

Il volume si conclude con il contributo di M. Zürn che affronta il tema della legittimità degli assetti di governance globale. L'autore interpreta i c.d. movimenti "no global" come effetto di una crisi di legittimità delle istituzioni internazionali, non come il rifiuto della globalizzazione stessa.

Secondo Zürn, nei paesi occidentali si assiste ad una "denazionalizzazione riflessiva", nel senso che la società riflette sul senso e sulla legittimità della perdita di potere della propria organizzazione statale. Da ciò deriva un bisogno di legittimazione delle istituzioni internazionali con una pressante richiesta di maggiore trasparenza. I critici più accesi del processo di riduzione dei poteri dei singoli stati non sono i governi, che volontariamente delegano le loro funzioni a istituzioni globali, ma le opinioni pubbliche. Questa crisi di legittimità non è il frutto di una governance globale vista esclusivamente come un multilateralismo degli esecutivi privo di legittimità e di trasparenza.

In conclusione, il volume si segnala per l'ampiezza dei temi trattati, ma soprattutto, a giudizio di chi scrive, per un fecondo dialogo tra diagnosi differenti circa la legittimità delle istituzioni di governance. I contributi, opportunamente, segnalano sia i limiti di implementazione degli ideali di partecipazione ed efficienza propri della nozione di governance (indicando problemi di scarsa trasparenza, deficit di legittimità, disequilibri di potere negoziale), sia espongono i germi per forme di regolazione della società che sfuggano alla dicotomia Stato-mercato, o all'alternativa anarchia internazionale- Stato mondiale. La "cassetta degli attrezzi" è disponibile, sta al lettore farne buon uso.

***Francesco Biondo***

Questo documento è soggetto a una licenza [Creative Commons](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/)