

**COSTITUZIONALISMO E  
GOVERNAMENTALISMO**  
**Genealogia della governance**

---

CONSTITUTIONALISM AND GOVERNAMENTALISM  
Genealogy of governance

**DESC**  
DIREITO, ECONOMIA &  
SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

# COSTITUZIONALISMO E GOVERNAMENTALISMO

## Genealogia della governance

### CONSTITUTIONALISM AND GOVERNAMENTALISM

#### Genealogy of governance

---

**Francesco Rubino**

Università di Salerno  
francescorubino.brasil@gmail.com  
lattes.cnpq.br/9101785485781699

---

**Riassunto:** Questo saggio analizza le origini della definizione di governance e tenta di stabilire le linee di sviluppo e applicazione del stesso concetto. La dialettica tra costituzionalismo (visione, interpretazione, prospettive delle regole del gioco politico-legale) e governamentalismo (tentativo di semplificare la complessità delle democrazie contemporanee) è alla base della teoria del governo come forma specifica e imperfetta di governance (sopra) dell'economia.

**Parole-chiavi:** Governance, costituzionalismo, governamentalismo.

**Abstract:** This essay analyzes the origins of the definition of governance and attempts to establish the lines of development and application of the concept itself. The dialectic between constitutionalism (view, interpretation, perspectives of the rules of the political-legal game) and governmentalism (attempt to simplify the complexity of contemporary democracies) underlies the theory of governance as a specific and imperfect form of government of (over) the economy.

**Keywords:** Governance, constitutionalism, governmentalism.

Ho intenzione di dividere in due parti la mia ricostruzione di quel fenomeno generale – che è stato rilevato più compiutamente nelle scienze politiche e nel diritto pubblico, e in maniera soltanto definitoria nella sociologia e nel diritto comparato – che è appunto la *governance*. Nella prima parte mi soffermerò sul carattere *teorico*-metodologico della definizione, e nella seconda parte – più concentrata sugli aspetti *storico*-metodologici – tenterò di analizzare una versione critica del fenomeno. In altri termini: esporrò la questione della nascita della definizione sul piano scientifico, e descriverò le fasi della sua diffusione nelle sfere della scienza politica, del diritto pubblico, dell'amministrazione e dei diritti fondamentali, individuali e collettivi.

## Parte prima

### (1)

Per quanto riguarda la questione teorica, comincerò con il dire che il tema della *governance* è davvero una sorta di precipitato, di condensato, delle questioni che hanno caratterizzato la crisi del welfare-state, e lo è sia sul piano storico, sia sul piano stesso della elaborazione teorica del concetto, e della stessa formazione di un nucleo tematico complesso come quello della *governance*, in un contesto generale di riferimento spesso così vasto da diventare generico ed inutilizzabile scientificamente che la inserisce in grandi schemi universali quali quello di globalizzazione o quello di postmoder(nism)o.

Le definizioni di *governance* non mancano, e vengono dall'economia politica, dall'organizzazione aziendale, dalla scienza delle finanze, dalla teoria della burocrazia e delle amministrazioni pubbliche, dalla dottrina dello stato<sup>1</sup>, dal diritto comparato, dal diritto pubblico e costituzionale, finanche dal diritto notarile, oltre che, ovviamente, dal diritto commerciale e da quello societario, bancario e industriale.

Personalmente, ho avuto l'opportunità di cominciare a occuparmi di *governance* fin dalla fine del 1999, commentando occasionalmente un documento strategico dell'Unione europea intitolato "Europe 2020" e coordinato da un esperto delle Comunità come Jorg Monar. Vi si descriveva un passaggio epocale, quello dal *government* alla *governance*, e se ne evidenziavano gli aspetti problematici per le istituzioni statali, comprese e messe in crisi sia dall'alto, in conseguenza dell'ampliamento dei poteri e delle competenze delle organizzazioni sovranazionali quali l'Unione europea e l'Organizzazione mondiale del commercio, sia dal basso, a causa della frammentazione dell'unità ordinamentale nazionale e della moltiplicazione dei centri decisionali substatali (e non soltanto pubblici).

Nulla di nuovo, è chiaro. Anche Hardt e Negri, ad esempio, hanno ripreso in *Empire*

---

<sup>1</sup> Per una precisa scelta ideologica e politica, a dispetto della correttezza grammaticale, ma a tutto vantaggio peraltro di quella scientifica, ho deciso di trascrivere sempre con l'iniziale minuscola la parola "stato".

[2000] la nota formula della “*governance without government*” per applicarla alla loro analisi della crisi della sovranità statale. E, se sfogliaste un quotidiano quale *Il Sole 24ore* vedreste che questa contrapposizione-concorrenza tra erosione dal basso ed erosione dall’alto delle competenze statali-nazionali è ormai un tema ricorrente delle analisi, come quello peraltro di una *governante* intesa come forma concreta di regolamento degli interessi in gioco (in conflitto, in competizione, in concorrenza, ecc.).

Dirò sin d’ora che questa contrapposizione tra *governance* e *government*, che pure è uno dei temi più consolidati nella letteratura giuridica, politologica e sociologica, e finanche dell’analisi giornalistica, non è soddisfacente, e forse è tautologica. Solo la decisione che non governa, si dice, può “governamentare”, o “governalizzare”. Fare *governance* insomma. Ma quando chiediamo perché questa decisione non governi, e cioè se non possa o non debba governare, ci viene risposto: perché governa...menta!

Tuttavia, tornando alla fine del 1999, dovete considerare che, fino a dieci anni fa, in Italia c’erano pochissimi testi sulla *governance*. I saggi e gli studi specifici avevano un carattere molto limitato, e si concentravano prevalentemente sulle questioni sollevate nel nostro ordinamento pubblico-economico dalla *corporate governance*. Si trattava di una visione di derivazione essenzialmente nord-americana, o comunque anglosassone, che risentiva ancora di un contesto metodologico fortemente ‘disciplinato’ e rigido come quello della finanza pubblica, da un lato, e della teoria dell’impresa, dall’altro, nel contesto più generale di quella grande ipotesi politica che è lo *stato regolatore*.

Avendo avuto l’opportunità di occuparmi di *governance* quando, dunque, la definizione non era ancora consolidata, ho potuto nel tempo selezionare una certa linea d’indagine tra le varie che si sarebbero poi sviluppate, quasi a ragnatela, a partire da una serie di standard metodologici confusi e poco precisi sul piano scientifico.

Per avere un’idea di quanto fosse ‘aperto’ e confuso il dibattito, potete considerare che nel luglio del 2001, ad esempio, quando la Commissione europea licenziò il ben noto *Libro bianco* sulla *governance* europea, che era stato preceduto da un vastissimo confronto, soprattutto giuridico e politico-istituzionale, tra i vari *partners* dell’Unione europea, per *governance* si intendeva ancora soltanto “sistema di governo” (e, infatti, la traduzione tedesca del titolo di quel documento diceva semplicemente *Regierung*, cioè... sistema di governo). Tanto che veniva da chiedersi: perché si parla tanto di *governance* quando si tratta, in effetti, più semplicemente, di trasformazioni (come ce ne sono sempre state) nel *governo* dell’Europa?

Forse che il governo di un’unità politico-giuridico-istituzionale, accompagnata da un progetto culturale e sociale, non possa cambiare nel tempo senza diventare qualcosa di diverso da sé?

Come vedete, quest’idea del cambiamento del governo, portata dalla parola-formula

*governance*, finiva per presupporre un'idea di governo abbastanza rigida, quasi statica, che contrastava fortemente con quanto venivamo a conoscere della governamentalità, della biopolitica, delle società del controllo, dei processi di disciplinamento, ecc.

Lo stesso *welfare state* – di origine anglosassone e di successiva applicazione nordeuropea, italiana, francese, e tedesca – così come si era *costituzionalizzato* in forma rigida, ad esempio, in Italia o in Germania federale prevedeva in effetti aree di competizione molto vaste tra regolazione pubblica e iniziativa privata, oltre che tra i diversi livelli nazionali, sovranazionali e subnazionali. Insomma, a vederla in termini attualizzati, questa configurazione costituzionale stabiliva già dei meccanismi di *governance*!

Quanto alla pretesa *gerarchia* rigida delle fonti di regolamentazione, basterà dire che il sistema italiano delle partecipazioni statali, adattato successivamente in Germania e in altri paesi europei, garantiva una vasta flessibilità nell'iniziativa economica e un'amplissima possibilità di negoziazione tra soggetti pubblici e privati, e finanche di privatizzazione. Lo scenario europeo è ben descritto nel noto volume di Amoroso e Olsen, *Lo stato imprenditore* (pubblicato in Italia da Laterza nel 1978).

E questo equilibrio tenne senza grandi scossoni anche dopo la svolta dell'89 e dopo la nascita dell'Unione europea nel '92 con Maastricht. Le privatizzazioni in Italia, come è noto, si effettuarono in un contesto che era ancora dominato dalle partecipazioni statali (l'Alfa Romeo era stata, sciaguratamente!, venduta alla Fiat nel 1986, ad esempio, e, altrettanto sciaguratamente!, il polo agro-alimentare dell'Iri era stato smembrato e privatizzato nel 1985).<sup>2</sup>

Eppure, dunque, nonostante questa incontestabile quanto dannosa flessibilità che ha sempre caratterizzato il sistema delle partecipazioni statali (si vedano su questo gli studi interessantissimi di Nico Perrone), l'indagine retrospettiva della fine degli anni '90 ne evidenzia invece una inesistente "rigidità".

E infatti, a confermare quest'impostazione rigida dell'idea di governo (o, almeno, di governo dell'economia), i commenti al *Libro bianco* del 2001, soprattutto quelli che lo accoglievano come un autentico documento strategico per il futuro dell'Unione europea, ne enfatizzavano il processo di accantonamento progressivo del modello gerarchico in favore di una serie di passaggi tecnici e politici tendenti alla *formalizzazione* e alla progressiva (ma rapida, e quanto!) *istituzionalizzazione* su scala sovranazionale del modello "a rete".

La *rete* è un'ipotesi che anche i giuristi cominciano ad utilizzare proprio a ridosso del 2000. C'era già stato Castells, certo più noto dell'olandese Van Dijk, con la grande trilogia della *network society*, ma è innegabile che i giuristi, i pubblicisti soprattutto, ma anche gli interna-

<sup>2</sup> Mi sono occupato delle privatizzazioni in Italia – soprattutto della ricorrenza del modello Enimont a proposito della SME e del polo agro-alimentare – in un saggio del 1993 pubblicato sul secondo numero di *Alternative* (1994).

zionalisti e i comparativisti, comincino a considerare l'ipotesi interpretativa della *rete* soltanto quando la Commissione europea, nel luglio del 2001, 'legittima' una forma più articolata di poteri e competenze, e la definisce semplicemente (e ambigualmente) *governance*.

Qui vorrei soltanto aggiungere due brevissime considerazioni, a proposito dell'ambiguità del termine.

La prima è che la *rete* non è necessariamente un'ipotesi incompatibile col modello gerarchico. Anche in una rete, infatti, può esservi gerarchia, sebbene in maniera più frammentata e discontinua. Quando si parla, dunque, di un passaggio "dalla gerarchia alla rete", *de la pyramide au reseau* (per citare il citatissimo titolo che due giuristi belgi, Ost e Van De Kerkove, hanno dato al loro bestseller interdisciplinare del 2002, che seguiva altri loro lavori sul diritto *entre ordre et desordre*), non si tratteggia poi così bene il processo fondamentale che si sta svolgendo in Europa.

La seconda è che la *governance* si presenta come un concetto a *doppio aggancio teorico*: da un lato non segna una rottura irreversibile con il passato e con altre forme di governo, dall'altro suggerisce invece che sarebbe comunque meglio accantonare, ridimensionare o al limite "svecchiare" alcuni modelli di decisione politica che non sono (non sarebbero?) più compatibili con le mutate esigenze sociali.

Che cos'altro è, ad esempio, l'Unione europea, se non un super-stato che ha sì elementi di grande dipendenza dagli stati nazionali (soprattutto quelli più forti) che lo compongono, e quindi dai loro governi e dalle maggioranze politiche che li sostengono, e però anche elementi di grande autonomia che funzionalizzano obiettivi e strategie propri dell'unione e spesso in contrasto con quelli dei governi nazionali?

## (2)

Torniamo ancora al modello. Questa legittimazione che l'Unione europea porta alla formula ambigua della *governance* non interessa soltanto alcune ipotesi interpretative come quella di "rete", che si richiama peraltro a quella categoria più generale che identifichiamo come "complessità" (e senza entrare nel merito, ovviamente, delle grandi inesattezze che questo processo di legittimazione e formalizzazione porta proprio in danno della spendibilità scientifica di un'ipotesi così affascinante come quella di *rete*, che è anche rilevazione e critica dei *circuiti* sociali di esclusione e inclusione, e soprattutto *griglia* delle relazioni auto-compresse tra i soggetti e *limite* strutturale all'attività libera e autodeterminata dei soggetti stessi).

Il processo di legittimazione nel diritto si riferisce, infatti, anche ad interi corpi di teorie e pratiche filosofiche e politiche.

Alla *griglia* interpretativa della *governance* viene attratta, ad esempio, e quasi assimilata, la più risalente (ma non di molto) tradizione filosofica della *governamentalità* foucaultiana.

E infatti anche la filosofia politica comincia ad interessarsi alla *governance*, così come il diritto pubblico si interessa alla governamentalità. Certo, sono influenze reciproche che spesso si limitano a semplici assonanze, e i temi si affiancano e si sommano, più che incontrarsi e sovrapporsi... e anche i testi pubblicati sul tema sono spesso confusi, contraddittori, insufficienti, sia dalla parte dei giuristi, sia da quella dei filosofi e dei sociologi.

Ad esempio, alcuni costituzionalisti di grande esperienza, e sicuramente progressisti – come Umberto Allegrati, Carlo Amirante, Gaetano Azzariti, Gianni Ferrara, Massimo Luciani, Antonio Negri, Cesare Pinelli, Gustavo Zagrebelsky, in Italia, o giuristi come Armin Bogdandy, François Ost, Ingolf Pernice, Fritz Sharpf, Philip Schmitter, Joseph Weiler, in Europa – hanno spesso utilizzato in maniera troppo veloce categorie sviluppate fuori della scienza giuridica, e non sempre adeguate sul piano descrittivo, con l'effetto paradossale di *presupporre come processo compiuto proprio quello di cui vorrebbero contestare gli effetti antisociali* e le ricadute paralizzanti sul sistema dei diritti fondamentali: la globalizzazione, per tutte.

Ma anche il concetto di “crisi” o quello di “post-democrazia”, o formule epocali quali “declino dello stato”, “crisi degli stati nazionali”, “stato globalizzato”, o contrapposizioni dialettiche come quelle tra democrazia e mercato, tra politica ed economia, tra stato e mercato... sono entrati nelle analisi e nelle teorie come un dato di fatto, come un'osservazione, meglio: una (tragica) rilevazione, del fatto compiuto.

Almeno cinque di quei giuristi italiani, poi, utilizzano i termini di “rete”, “frattale”, “circuito”, “sistema”, in maniera generica, non precisa e, anche in questo caso, contraria alle intenzioni. Infatti, parlare di “stato a rete” nel contesto dell'analisi della crisi del sistema gerarchico delle fonti (e, ovviamente, di crisi di quella fonte suprema che è la Costituzione), o parlare di “modello frattale” del sistema dei diritti fondamentali, non soltanto affianca processi e modelli che tra di loro potrebbero non avere alcuna sovrapposizione, ma *induce un'ipotesi metodologica a partire da una valutazione di merito*.

O, peggio, rischia di rendere soltanto ideologica, e idealistica, la critica dei modelli di globalizzazione, e dei sotto-modelli che ne derivano (come quello di *governance*, con le sue caratteristiche di modello frammentato, intermedio e incompleto).

Non voglio evidenziare le corrispondenti contraddizioni e inesattezze in cui inciampano, a loro volta, i filosofi e i sociologi, a partire dall'utilizzo confuso e residuale, fino a non essere più spendibile a fini scientifici, di quella categoria generale, e davvero troppo flessibile, che è la *norma* come portatrice sana di un dover-essere.

Dirò solo che confondere la norma giuridica con *la* norma, o, in maniera opposta, identificare la norma giuridica con le altre norme sociali e culturali (e con la norma in generale, senza ad esempio considerarne l'origine storica), porta all'elaborazione di un sistema di diritti

fondamentali che si radica ora nello stato, repubblica o impero (diritto positivo), ora nello stato di natura (diritto naturale), ora nella società (contratto), ora in ordinamenti particolari (chiesa, partito, famiglia, impresa), ora finanche soltanto nel linguaggio. E così si finisce per dimenticare che, ad esempio, *il padre* è figura normativa sia religiosa, sia sociale (familiare), sia giuridica. E questo significa che è composta di elementi che vengono dalla storia del diritto, dalla storia sociale, dalla storia della religione, combinati tra di loro, in maniera non sempre (anzi: forse mai) comprensibile per il soggetto che li porta e li subisce, e che vi aggiunge anche elementi della propria storia personale, tratti ovviamente dalla comprensione che ne abbia.

Se aggiungiamo poi che “padre” è anche fenomeno normativo di natura (socio)linguistica, e che dunque, ad esempio, può non essere legato al fenomeno familiare o a quello genitoriale, è può finanche essere quasi contrapposto al fenomeno (socio)linguistico chiamato “papà”, comprendiamo che, per parlare di *norme giuridiche*, bisogna ridimensionare la portata dell’analisi, e chiarire ad ogni passaggio che ci stiamo occupando soltanto di un fenomeno particolare e limitato. Oppure chiarire che ci stiamo occupando ‘soltanto’ degli *effetti*, vasti, imprevedibili, diffusi e caotici, di quel fenomeno particolare, che si è chiamato storicamente “norma giuridica”, e che però dobbiamo per “forza” presupporre come immutabile nel tempo e nello spazio.

Faccio un esempio, quanto alla *governamentalità*. La traduzione dei corsi di Foucault al *Collège de France*, quelli cioè in cui elabora, a partire dal 1973, e soprattutto dopo il 1975, la dimensione generale della categoria – e che, ovviamente, aveva già introdotto in monografie quali *Sorvegliare e punire*, dello stesso 1975, o in *Nascita della clinica*, apparsa in italiano solo nel 1969, appoggiandosi sulle categorie strumentali di potere, disciplina, controllo, e sulle figure del medico, del padre, del sovrano, del poliziotto, del malato, ecc. – comincia in Italia soltanto nei primi anni ’90, e si diffonde soltanto alla fine dei ’90... e non è ancora completata oggi, con le brutte traduzioni Feltrinelli del 2005.

Dunque, a mio parere, se già i filosofi e i sociologi possono avere avuto difficoltà a sistematizzare una categoria così ricca di agganci al passato e di ponti verso il futuro, immagino che per i giuristi sia stato pressoché impossibile assumere in un tempo così rapido le dimensioni normative della governamentalità e della teoria della biopolitica, e abbinarle alla contemporanea ricezione dei fenomeni della crisi dello stato-nazione, dello sconvolgimento delle gerarchie delle fonti, della sovranazionalizzazione del diritto e dell’economia, della mondializzazione *reale* dei mercati, ecc., collocando peraltro questi fenomeni così complessi su uno sfondo geopolitico altrettanto complesso, dominato dall’implosione del blocco socialista (almeno di quello europeo) e dallo sviluppo economico inarrestabile della Cina.

Insomma, l’abbinamento, nelle analisi, di *governance* e governamentalità non ha sempre migliorato la qualità scientifica dell’investigazione sociale, e ha anzi contribuito a confondere e

rarefare la nozione di norma giuridica, denunciandone spesso la sola inefficacia di fronte a trasformazioni sociali di velocità variabile ma inarrestabili.

E tuttavia ritengo che questa contaminazione sia il processo più rilevante nella scienza giuridica degli ultimi 25 anni, dopo una breve stagione in cui la teoria sistemica sembrava potere introdurre temi nuovi ed ampi quali la complessità, l'interdipendenza, il caos, e dunque ammettere una critica radicale dello spazio normativo della libertà personale e collettiva, mistificata invece dalla sola e tradizionale "teoria standard" dei diritti fondamentali nata dopo la seconda guerra mondiale.

### (3)

Per comprendere meglio, stabiliamo una tempistica generale. Partiamo allora dal 1998, anno dei primi commenti al Trattato di Amsterdam, prima svolta strategica e politica dell'Europa di Maastricht. Diamo 2 o 3 anni ai dottorandi per fotocopiare alcuni saggi di derivazione nordamericana inseriti tra i *Problemi dell'amministrazione pubblica*, la rivista del Fornez diretta da Sabino Cassese. Diamo ancora 1 altro anno ai giuristi per infiltrare le traduzioni di Schmitter, Sharpf e Weiler tra le rassegne ingiallite di giurisprudenza... ed ecco che la diffusione della *governance* (legittimata nel 2001 con il *Libro bianco*) subisce un'accelerazione improvvisa a partire dal 2003, da quando cioè, all'improvviso, si passa dai commenti alla Carta europea di Nizza sui diritti fondamentali alla tecnica generale della programmazione negoziata.

Riusciranno i giuristi in generale, inclusi i privatisti, e in particolare i giuslaburisti, e gli internazionalisti, assieme ai sociologi della politica e ai filosofi della politica, a capire anche che cosa si agitava dietro l'eclittismo teorico, metodologico e politico degli anni precedenti?

Probabilmente molti lo facevano già da decenni, e non vorrei che dimenticassimo che la prima teoria sistemica, dell'Ottocento, fu lo strutturalismo.

Ma è un fatto abbastanza evidente che, da quando i giuristi sono entrati nel dibattito sulla "globalizzazione", la questione della *governance* abbia preso una vera e propria deviazione, sia in positivo sia in negativo. Una deviazione di carattere interpretativo, di carattere certamente teorico, ma anche una deviazione fortemente metodologica, finanche di comprensione dello statuto epistemologico del linguaggio stesso che si utilizzava nelle analisi e nelle proposte interpretative, della quale poi le ricadute negative si sono manifestate nel dibattito che ha saldato *governance* e crisi del welfare state, a partire dalle trasformazioni dello stato, o, meglio, a partire dalla crisi del ruolo dello stato e, su un livello più generale, a partire dalla crisi dello stato e della politica come questione teorica, al di là di quello che si possa comunque pensare sull'argomento.

### (4)

A questo punto, a proposito ancora di *autori*, devo ammettere che sono due quelli che

prediligo, e che, meglio di chiunque altro, a mio parere, hanno sviluppato le questioni della *governance*, fino a diventare una fonte ineludibile sul tema. Gli studenti rimangono sempre un po' perplessi, ma anche divertiti e interessati, quando ne parlo. E, di recente, in una lezione proprio sulla mia teoria della *governante* all'università di Lecce, davanti a studenti di dottorato, e con colleghi come Carlo Amirante e Roberto Martucci, devo confessarvi che ho ricevuto molte critiche, temperate dal fatto che ho furbamente citato anche la logica dell'incerto di Bruno De Finetti, scrivendo anche alcune equazioni matematiche alla lavagna (un mio cavallo di battaglia quando avverto che il consenso cala drasticamente!). Insomma, ecco i miei maestri. Sono loro:



O, meglio, sono loro nella foto che segue:



Guardate come ridono al vigile che li sta multando! E fate anche attenzione al vigile: guarda noi. Come ad ammonirci: “state dalla loro parte, o dalla mia?”

Penso che nessuno meglio di Laurel e Hardy abbia impostato il tema della *governance* e lo abbia saldato alla sua radice più autentica, cioè quella che ne fa in primo luogo un discorso sulla decisione politica. Nessun atteggiamento è migliore dell’incertezza, della frammentarietà, del rinvio, dell’insicurezza, della segmentarietà, che Laurel & Hardy hanno espresso in maniera perfetta, anche dal punto di vista scientifico.

Ci sarebbe da studiare come abbiano elaborato la teoria dei giochi, vent’anni prima delle versioni classiche di Nash e di Braitwhite, e come siano riusciti a rintracciare e calibrare gli equilibri tra i partecipanti al gioco decisionale (fondamento della versione classica dei giochi, di Nash e Braithwhite). Certo, ci sono ingenuità e approssimazioni, e alcune pellicole non hanno uno studio psicologico all’altezza delle altre, e sono semplicemente anarchiche e libertarie (come *Ifanciulli del West*, dove pure ci sono interessantissime osservazioni su quello che Bourdieu chiamerebbe *habitus* linguistico dei soggetti, e che è un discorso normativo del linguaggio, della sua “accettabilità”).

Altre pellicole, invece, sono a mio parere dei saggi scientifici in forma (molto più complessa e raffinata) di cinema. *I figli del deserto*, ad esempio, è un capolavoro. Durante i miei corsi lo analizziamo sempre, perché a mio parere è un saggio completo sulla teoria della decisione. Finanche l’ultimo film della coppia, *Atollo K* (del 1951), con uno straziante Stan Laurel che stava già male durante le riprese, è una riflessione avanzata sulla frammentazione della decisione e, direi, sull’equilibrio, sull’organizzazione, che si raggiunge ai confini del caos.

Mi ricordano quel rigore etico e scientifico che potevano avere, su piani diversi, Lewis Carroll e Bruno De Finetti: c’è logica nell’incerto.

Ecco: niente meglio di questa incertezza riesce a caratterizzare che cos’è la decisione politica nell’era della *governance*. E io direi che è una decisione che viene da attori che sono *fuori*, intenzionalmente, volontariamente, fuori dal gioco stesso della politica, verso un’opinione pubblica che non ha ancora generato una sfera pubblica politica come rappresentazione-rappresentanza, come dimensione ideologica degli equilibri di potere e di classe.

Non vorrei che questo sembri un controsenso: come si può partecipare al gioco decisionale, pur restandone fuori?

La questione, in effetti, è facilmente comprensibile, sia storicamente sia logicamente.

Si tratta intanto di soggetti storicamente nuovi, e di soggetti che, pur essendo consolidati a livello economico, a livello politico, a livello istituzionale, ma anche a livello giuridico-normativo – potremmo dire: anche con una certa rigidità nello svolgimento delle proprie funzioni – comunque sono soggetti che *improvvisamente* assumono una funzione nuova.

Quindi abbiamo, per certi versi, una rigidità della forma che si accompagna però, nel contesto della *governance*, ad un'estrema frammentarietà della funzione.

Mai come nel dibattito sulla *governance* forma e funzione sono separate le une dalle altre. Basti pensare alla forma dell'impresa, dove rileviamo l'esistenza di un *government*, cioè un governo classico dell'impresa, che ci viene dalla scienza economica, ma anche dalla scienza della politica. E poi pensiamo invece alla sua funzione, che non le corrisponde, non corrisponde al governo interno dell'impresa, ma è tutt'altra cosa, e ha altre fonti e altre regole (anche familiari, familiste, criminali, corruttive e clientelari, perché no?) concorrenti e sovrapponibili alle prime.

Da questo capiamo anche – poi cercherò di ricostruire brevemente come storicamente si sia determinato questo – che ci sono alcuni importanti nuclei concettuali, per esempio il nucleo *stato*, il nucleo *pubblico*, il nucleo *sfera privata* e quello, parallelo, di *iniziativa economica privata*, insomma alcuni nuclei concettuali che, a partire da una certa fase, si presentano come 'distorti', 'distratti', non soltanto nella loro spendibilità sul piano dell'interpretazione, ma proprio invece con riguardo alla stessa analisi giuridica, a quella astrattamente normativa, oltre che nell'analisi metodologica e nel processo di elaborazione delle categorie generali.

## (5)

Ritorniamo velocemente a che cosa si può dire su questo dibattito. Per questioni di ricordo con i relatori che mi hanno preceduto partirò da una certa data, quella degli anni Settanta, e da un certo luogo, l'Inghilterra, per rintracciarvi uno spartiacque all'interno della scienza della politica tra una possibile interpretazione degli attori politici e un'altra.

La questione delle politiche anti-sociali della signora Thatcher, ad esempio, è una questione che ha una doppia spendibilità.

Da un lato, come tutti quanti noi abbiamo più o meno studiato e analizzato, c'è l'impatto forte sulla tenuta di alcune garanzie sociali, che peraltro avevano anche una loro forma giuridica ben consolidata in Inghilterra e nel Regno Unito.

Dall'altro, poi, c'è un'altra serie, improvvisa, rapida e violenta, di collisioni, e ovviamente una serie di ricadute e aggiustamenti, che sono stati più o meno modellizzati.

Ad esempio, con i governi conservatori, per una serie di circostanze che non possiamo neanche riassumere, cambia l'atteggiamento del governo nei confronti delle questioni sociali e, soprattutto, attraverso una trasformazione decisiva delle funzioni amministrative (io chiaramente parlo in un senso strettamente modellistico, e vi prego di perdonarmi se qualche volta brutalizzo alcuni passaggi).

Come è stato rilevato da alcuni costituzionalisti (ad esempio da Mückenberger), la politica economica della Gran Bretagna, almeno fino agli inizi degli anni Settanta, è stata caratterizzata

dal principio d'intervento dello Stato nell'economia. Non il keynesismo (anche perché erano diversi i termini della crisi inglese), ma la *mediazione* attiva tra le parti sociali. Verso la metà degli anni Settanta, e fino ai primi anni Ottanta (nel breve arco temporale che copre le legislature dal '76 all'81), si compie un passaggio verso un principio definito di "astensione", in base al quale lo stato non stabilisce più le regole del gioco, ma si limita a fissare alcune garanzie fondamentali (ecco perché principio astensionista e *principio garantista* spesso convergono, con piena soddisfazione dei liberali), lasciando gli attori del gioco sociale formalmente liberi.

Forse questo non è ancora lo "Stato regolatore", ma un altro modello che poi, a mio parere, diventa da lì a qualche anno lo stato nella/della *governance*. Si tratta di uno stato che rinuncia, per certi versi, ad una serie di attività e funzioni economiche e si trasforma, si modella diversamente per rispondere ad altre esigenze strategiche.

E poi, a mio parere, questo processo prosegue in maniera sotterranea, carsica, in Inghilterra e altrove, per riemergere alla fine degli anni Novanta e nei primi anni Duemila nel nuovo assetto dell'Unione Europea, che poi ha assunto anche una forma ben precisa che è quella della *governance* comunitaria, successivamente fissata in alcuni documenti essenziali, come il "*Libro bianco sulla governance*" del 2001, su cui ci siamo già brevemente soffermati.

Quello che succede in Inghilterra in quegli anni risente, probabilmente, non soltanto di una serie di condizioni strutturali, ma anche di una serie di vere e proprie *circostanze*. Ad esempio, due processi fondamentali che si stavano sviluppando nell'Inghilterra di quegli anni ad un certo punto si sovrappongono, nel momento in cui, mentre al governo c'è la signora Thatcher, ai governi locali ci sono i laburisti.

In altri termini, cioè, *il processo di decentramento e il processo di deregolamentazione finiscono per sovrapporsi*, verso la metà-fine degli anni Settanta.

Questo consente di spiegare come la sovrapposizione di questi due processi, quello di deregolamentazione da un lato, e quello di decentramento dall'altro, abbia potuto poi diventare anche un modello, almeno nel senso in cui ha dimostrato una tenuta per alcuni anni (anni di guerre internazionali, di lotte sociali, e anche di grandi negoziati politici).

Riguardo a questa tenuta negli anni, bisogna dire che, non soltanto ha avuto un *carattere negoziato*, perché si è negoziato un certo livello di prestazioni pubbliche tra il governo centrale (conservatore) e il governo locale (in grande maggioranza laburista), ma anche che si tratta di una negoziazione (peggiorativa) che ha avuto, quasi paradossalmente, anche una sua *legittimazione sociale*, perché i servizi locali inglesi di quegli anni comunque migliorarono le loro prestazioni pubbliche.

Quindi, ad un peggioramento complessivo del welfare centrale, ad una sua innegabile contrazione quantitativa, è corrisposto, secondo alcuni indicatori, un miglioramento del welfa-

re locale. Questo avvenne grazie anche ad una strategia di negoziazione del governo centrale, delle amministrazioni conservatrici, che istituivano fondi speciali articolati per obiettivi e per progetti, chiamati “*Challenge Funds*”, e questi fondi (per i tempi) garantivano un’enorme solvibilità delle prestazioni pubbliche a livello locale (proprio come, detto incidentalmente, accade ora in Europa con i finanziamenti della Comunità).

Abbiamo detto: peggioramento del welfare centrale, e miglioramento del welfare locale... Tuttavia, per essere più precisi, dovremmo parlare di un peggioramento che era sì progressivo, ma con tempi più lenti, a fronte di un miglioramento che era sì, questo, progressivo e limitato, ma con tempi più rapidi.

E’ anche la questione delle differenti velocità dei processi (questione realmente strategica, ma dimenticata *sempre* nelle analisi politiche e giuridiche) che ha fatto sì che il modello di sovrapposizione tra decentramento e deregolamentazione si consolidasse e si confermasse, fino a poter diventare un modello esportabile.

Considereremo, ora, nella seconda parte della mia ricerca, proprio questo processo di diffusione che, sul piano dei modelli economici e sociali, si rivela come perfettamente sovrapponibile a quello della mondializzazione (o, più precisamente, della *glocalizzazione*) dei mercati.

Tenetevi forte, cari amici e colleghi, e rifornitevi di taurina o altri integratori, perché non intendo essere breve!

## Parte seconda

### (6)

Passando dunque alla diffusione intercontinentale della *governance*, va detto che questa esportazione del modello, come avviene di solito, non è mai diretta, non è mai precisamente rintracciabile, e però sono visibili alcuni indicatori che ci aiutano a capire quali siano le traiettorie.

Una traiettoria è quella del recupero, nella letteratura giuridica di quegli anni, del *neo-istituzionalismo* nord-americano.

Questo è un fenomeno particolare, perché, ad esempio, viene qui ripresa la questione della *governance* (cioè, letteralmente, del sistema di governo) di alcuni particolari servizi locali quali la gestione degli asili nido, la gestione del sistema di trasporti a livello locale e, parallelamente, alcune questioni di rilievo nazionale, sebbene di limitato significato economico diretto, come la gestione dei musei e dei centri di ricerca storica.

E in alcuni articoli e ricerche empiriche di sociologi neo-istituzionalisti (DiMaggio), succede che la parola “governance”, già alla fine degli anni Settanta, entri direttamente nel dibattito.

Ancora, una seconda traiettoria: i riferimenti giuridici sono di natura strettamente finanziari e commerciali, perché si parla ancora di *corporate governance*.

Quindi le “cose”, quando arrivano poi in Europa verso la metà degli anni Ottanta, sono ancora confuse, e sono ancora sovrapposte.

C'è, infatti, una *governance* che ancora non viene definita così, e che nasce però nei fatti nell'Inghilterra della fine degli anni Settanta e che nasce dalla sovrapposizione dei processi di decentramento e di deregolamentazione.

Poi c'è un'altra *governance* che viene invece ‘classicamente’ dalla teoria della forma dell'impresa (nata come norma nel diritto notarile societario).

E poi c'è una terza *governance* che viene invece dal recupero della teoria neo-istituzionale.

Per cui, anche a livello disciplinare, vi è una confusione di piani che probabilmente nasconde una portata precisa della *governance* che è quella di tendere ad una contrazione drastica del ruolo dello stato e di tendere ad una contrazione drastica di quella particolare funzione dello stato nel dopoguerra che è la garanzia del benessere dei cittadini, a partire proprio dalla patria del benessere, legittimata anche storicamente, che è l'Inghilterra del *welfare state*.

## (7)

Che cosa succede – perdonatemi ancora se brutalizzo certi passaggi per tracciare alcune traiettorie –, poi, dalla metà degli anni Ottanta in Europa?

È chiaro che le questioni strutturali (tanto le crisi, e la loro ricorsività, quanto la brutalità delle multinazionali) possiamo per certi versi darle per scontate e, per non rischiare di essere necessariamente generici, non le mettiamo qui in analisi. Però vediamo che cosa succede sul piano della ricezione del concetto di *governance*.

Succede che si apre, nel frattempo, una grandissima crisi della forma d'impresa sul Continente, che rende il concetto di *governance* poco applicabile alla forma imprenditoriale che si stava sviluppando e consolidando nei paesi fondatori dell'Unione europea e che si assoggettarono alle limitazioni dell'accordo di Maastricht (dal 1992 in poi).

La trasformazione dell'impresa in Europa, meglio: la crisi dell'impresa in Europa, introduce un altro fenomeno forte, fortissimo, che è quello della privatizzazione delle aziende pubbliche, caratterizzato qui come un processo a fase doppia (e non, si badi, a due fasi), la *doppia fase delle privatizzazioni*.

Si apre, con le privatizzazioni dei servizi pubblici e delle risorse statali, una nuova, complessa, difficile, fase nella storia del capitale monopolistico occidentale.

Da noi, in Italia non arriva subito, a causa della presenza economica dello stato, nella forma mista delle partecipazioni statali (che, anche se dismessa a seguito di referendum abro-

gativo nel 1993, si protrae fino al 1999 per i settori strategici del credito, dei trasporti e delle telecomunicazioni).

Però l'ondata delle privatizzazioni arriva, ad esempio, verso la fine degli anni Ottanta, in Francia, dove la formula delle partecipazioni stava entrando già in crisi (sebbene non ancora economica, ma istituzionale, con la difficile transizione del dopo-Mitterand).

Non arriva ancora in Germania, ma non perché la forma d'impresa non sia in crisi, quanto perché i vantaggi competitivi che lo stato garantisce, e la particolare organizzazione del welfare tedesco su base federale, impedisce che si avverta quel tipo di crisi *appena si manifesti*. Gli effetti della crisi, in altri termini, sono differiti, e, a mio parere si manifesteranno in modo più compiuto e massiccio tra una decina d'anni anche quelli legati alla ristrutturazione economica europea dovuta alle fasi ulteriori dell'allargamento (2010-2015).

Ora, restando ai tempi nostri, come non vedere nella griglia delle combinazioni possibili tra pubblico e privato, tra politico ed economico, tra amministrativo e istituzionale, una prima versione, immatura e fragile, del futuro modello di *governance* europea?

E quindi, mentre alcuni processi di enorme portata politica ed economica (deregolamentazione, decentramento, privatizzazione) slittano verso la fine degli anni Ottanta, in Francia, e gli inizi degli anni Novanta, in Germania e in Italia, fa rapida irruzione contro i sistemi nazionali il grandissimo tema politico della Comunità dei popoli, della costruzione dell'Unione europea, del progetto unitario sovranazionale, autentico *doppio* (sempre più complementare e interdipendente) della transizione dell'Est.

## (8)

L'irruzione del tema "Europa", sconvolge, non soltanto le economie nazionali, ma anche il modo in cui le economie nazionali si dotano degli strumenti per fronteggiare e superare le crisi.

Vorrei solo ricordare che nell'ottobre del 1993 viene convocato un vertice straordinario dei Dodici a Bruxelles, per tentare di superare i problemi monetari ed economici che i parametri di Maastricht ponevano anche alle nazioni forti. C'erano state ondate speculative che avevano imposto una politica alterna dei tassi d'interesse nazionali, e c'era stata anche una specie di guerriglia tra le banche centrali di Francia e Germania. Ma, soprattutto, insorgevano questioni sociali che nascevano direttamente dai parametri di Maastricht: non solo la spirale inflattiva (certo, anche inflazionistica) che gravava sui ceti medi, ma anche il costo sociale di tutti quei provvedimenti legislativi che nascevano dalla necessità, ovviamente assurda e irrealizzabile, di ridimensionare il debito pubblico al solo scopo di rispettare le regole comunitarie, e che vanno, in Italia, dall'abolizione della scala mobile all'abrogazione dell'equo canone nelle locazioni abitative... Insomma, a quel vertice di crisi dell'ottobre '93, il governo italiano di "emergenza",

presieduto dall'ex governatore della Banca d'Italia, Carlo Azeglio Ciampi, è dell'avviso che “per l'Europa” sarebbe necessario adottare “moduli associativi e istituzionali articolati, flessibili nello spazio e nel tempo”.

Allora è chiaro che, da questo punto di vista così incapace di affrontare i drammatici problemi sociali, politici ed economici che il processo di unificazione europea pone, concetti neutri, concetti soft, concetti morbidi – e tra questi rientra indubbiamente anche il concetto generale e ‘multifunzione’ di *governance* –, diventano sempre più spendibili.

Sono dei concetti, infatti, che servono in primo luogo per indurre la prospettiva di una (improbabile) costruzione dal basso della democrazia che punti su partecipazione, trasparenza, controllo, informazione, ecc. È tutto quanto il grande tema della “*governance* dal basso”, che molti scienziati della politica tengono presente, da molto tempo ormai, pur senza avere registrato dei successi confrontabili (se si esclude il tema del bilancio partecipato, di derivazione sudamericana, a cui corrisponde, peraltro, una pratica del tutto inadeguata e insoddisfacente sul piano economico e sociale).

Nello stesso tempo, tuttavia, si tratta di concetti generali che permettono un immediato aggancio con la letteratura economica, con la letteratura della scienza delle finanze e, paradossalmente, con la letteratura della teoria dell'impresa e per certi versi anche con una letteratura che consenta di recuperare alcune intuizioni estremamente feconde, sul piano filosofico. E penso ancora a quella affascinante (e recente) tradizione che si è sviluppata a partire dalla pubblicazione dei corsi di Foucault sulla governamentalità e la biopolitica.

Si saldano i piani, e per certi versi si confondono.

Però, prima di definire che cosa stia succedendo, dobbiamo notare che c'è una sovrapposizione, comunque feconda (al di là di qualsiasi giudizio di merito), tra i piani stessi. La questione della governamentalità diventa *tout-court* questione della *governance*. La questione della *governance* dal basso diventa *tout-court* questione della partecipazione, della trasparenza e della democrazia.

E quindi la questione della *democrazia* diventa questione sempre più formale e procedurale. La questione della democrazia, in quanto sempre più formale e procedurale, diventa questione relativa agli attori che prendono parte al gioco decisionale e quindi, visto che gli attori sono sempre più paritari in questo contesto (mistificato e astratto, che non è neanche un vero e proprio modello), paradossalmente succede che stato, impresa, banche private, terzo settore, settore pubblico o privato, finanche opinione pubblica e sfera pubblica politica... diventano tutti quanti attori sullo stesso palcoscenico, o spettatori nella stessa platea. Come in uno stadio di calcio: i posti degli spettatori sono numerati, e ce ne sono di migliori e di peggiori (ovviamente!), e anche le magliette dei giocatori sono colorate e numerate, ma non c'è gerarchia, né tra i tifosi, né tra i calciatori.

È la “sfera pubblica” di Habermas, del 1966, figlia o sorella della più matura “società civile” di Gramsci (che la pensava in effetti anche in maniera *organica*, o organicamente *intellettuale*, o finanche come un’orchestra, e comunque, per quello che interessa il nostro discorso, senza gerarchie).

La *sfera pubblica*, di cui si comincia a (ri)parlare dai primi anni Duemila, dopo che l’irreversibile ricerca habermasiana era rimasta in letargo formale per tre decenni, è un po’ questa platea-scena dove gli attori si equivalgono, dove le banche e gli stati si equivalgono.

Questi attori hanno paradossalmente, in un sistema giuridico dominato dall’ipotesi interpretativa della *governance*, la stessa spendibilità, su un piano del diritto che risulta sempre più mistificato, e che è quello della garanzia di alcuni diritti fondamentali del cittadino.

Se il diritto si conferma sempre più come un *linguaggio*, ebbene la *governance* vi corrisponde in maniera tanto funzionale quanto strutturale, sia dunque conferendo unità di obiettivi tecnici e politici alle norme astratte (cioè che, in astratto, si limiterebbero a *regolare*) – meglio: facendo di obiettivi tecnici, obiettivi politici, e reciprocamente –, sia imponendo la forma-struttura linguistica, comunicativa, informativa, informazionale e informatica, formalmente neutra(lizzata) al comando del soggetto dominante.

E, naturalmente, se questo accade al comando dominante (cioè di essere come “neutralizzato” nella forma tecnica della norma), possiamo ben immaginare quali chance possano avere in questo contesto le opposizioni al comando stesso! E, anche qui, non voglio fare una valutazione di merito. Quanto, piuttosto, limitarmi a censire la trasformazione, augurandomi di riuscire a illustrarvene la portata.

Ma non è “solo” questo. Vediamo meglio.

## (9)

Perdonatemi ancora per la brutalità con cui traccio le linee del ragionamento. Che cosa è oggi *governance*?

È, intanto, un discorso (uso il termine anche nel senso althusseriano di “potere che parla”) sulla teoria della decisione. Non vi sono molti dubbi che, al livello della sua progressiva costruzione storica, la *governance* sia questo.

Però, allo stesso tempo, la *governance* è una grande tecnica di decentramento del potere. Non è solamente una questione di distribuzione o riallocazione, ma è proprio di decentramento che si tratta: perché, se c’è una tecnica che sposta il potere, che lo frammenta in senso orizzontale, questa è la tecnica della *governance*.

Anche l’idea del multilivello (sempre più diffusa), alla quale io preferisco senza dubbio l’ipotesi *plurilineare* o *plurilivello*, presenta un modello impreciso e mistificante, perché induce

a credere che vi siano più livelli, e quindi che ci sia comunque una verticalità, cioè una certa razionalità ascendente-discendente dei procedimenti decisionali. E non dimentichiamo che la linea ascendente-discendente implica anche una possibilità di controllo (dall'alto o dal basso) della decisione, e potrebbe prevedere istituzionalmente finanche fenomeni di induzione e (nei casi più democratici) di deduzione della decisione.

Denunciare la crisi di sistema, e collocarla tuttavia, sulla linea (a soglie, o a scaloni, o a gradoni piramidali) della direzione ascendente-discendente, si traduce spesso nella semplice denuncia della debolezza, o della fragilità, di uno dei livelli o di uno dei gradoni della piramide, per quanto 'retificata' possa essere. E dunque significa denunciare la crisi della democrazia come una crisi di trasparenza e di controllo (a volte un semplice *deficit*, come viene chiamato in Europa), e conseguentemente orienta il rilancio della democrazia (deficitaria) proprio a partire da un ampliamento delle sedi decisionali, e da un rafforzamento delle procedure di consultazione e delle tecniche di controllo.

Ecco, questo modello di democrazia non è reale.

Non c'è una verticalità che possa anche garantire i diritti soggettivi, perché la verticalità che, per esempio, manteneva il ruolo dello stato, che richiedeva l'intervento dello stato non c'è più, o meglio tendenzialmente non c'è più, e comunque si tratta di una *orizzontalità diffusa*.

Questa orizzontalità diffusa richiede anche una tecnica di decisione diversa. Non è più la questione di una legge rigida, quella che si chiamava *hard law*, ma la questione di una legge morbida, di una regolazione che tenga conto delle eterogenee esigenze e posizioni di tutti quanti i soggetti coinvolti. La regolazione che era *hard* – la regolazione per principi, per capirci – è una regolazione che diventa sempre più *soft*. E questa regolazione morbida, non è morbida perché non sia cogente e vigente, perché non sia efficace... E' invece efficace, ma è efficace nella misura in cui è particolareggiata, e particolaristica, è iper-privatistica, tanto da diventare... pubblica.

Pubblica, in una parola, perché *amministrabile*.

Da questo punto di vista c'è un'iper-privatizzazione delle questioni sociali che diventano questioni amministrabili a livelli sempre più bassi, sempre più decentrati e locali.

Lo spazio iper-privato è... pubblico!

## (10)

Ecco come dal paradosso si riesce a conciliare in maniera quasi assurda la democrazia dal basso e le esigenze fondamentali come la trasparenza, l'informazione e la partecipazione in luogo di una frammentazione degli interessi e delle esigenze che impedisce quasi di proteggere quegli stessi interessi e quelle stesse esigenze.

È chiaro che da questo punto di vista si andrà necessariamente ad un confronto duro su alcune questioni.

Ad esempio, visto in quest'ottica, lo stato sociale è anche uno stato fortemente autoritario, che corrisponde ad una società tanto di disciplina quanto di controllo.

Mi piace l'idea, nel titolo che mi avete assegnato, di “contrattazione dello stato sociale”<sup>3</sup>, perché mi ricorda quella prospettiva che Lyotard rintracciava nelle faglie del pensiero sistemico, e che per lui poteva definirsi semplicemente *condizione postmoderna*, a partire dalla quale la contrattazione continua, la costante messa in crisi dei presupposti, l'avanzamento della critica, erano i resti di una sorta di frammentazione della vecchia idea di *rivoluzione* in una pratica decentrata e diffusa, così diffusa da diventare singolare e universale nello stesso tempo.

Però l'osservazione su cui mi piacerebbe concludere è di carattere storico, e direi “occidentale”. Ed è che la *governance* deve essere confrontata con una serie di garanzie delle democrazie costituzionali così come le avevamo conosciute nel Novecento, una lunghissima esperienza in questo secolo brevissimo!

Specchiandosi in quelle garanzie costituzionali, in quel sistema di principi che nascevano direttamente dalle guerre di liberazione nazionali o dall'uscita dalle dittature, è chiaro che la *governance* riveli tutta la sua portata autoritaria. E non penso, francamente, che ci siano opzioni spendibili contro questa tesi.

La *governance* è autoritaria, nei fatti, ed è anche tendenzialmente autoritaria, ed è finanche nel modello stesso autoritaria.

Il fatto che – a causa di un decentramento negoziato male, di una deregolamentazione antisociale, di una privatizzazione in veste di dismissione – non garantisca l'efficacia, non garantisca l'efficienza, e neanche promuova un miglioramento delle condizioni economiche generali, può essere davvero una distorsione secondaria.

Ma la vera distorsione con cui si presenta questo modello è il fatto che sia un modello autoritario, sostanzialmente e intimamente autoritario.

Apparentemente, in maniera mistificata, è un modello paritario ed orizzontale, e tutto sommato, invece, è *necessariamente* autoritario, anche se non più verticale.

Concludendo, sul piano della democrazia, devo ovviamente esporre brevemente che cosa io intenda per “autoritario”. Dico che la *governance* è un modello autoritario perché riduce il conflitto sociale, lo comprime, e, rendendo paritarie le esigenze di tutti quanti gli attori, limita inevitabilmente la possibilità di uno svolgimento libero del conflitto sociale. Per certi versi ricorda i governi dei paesi socialisti, dove la burocrazia aveva una natura immediatamente politica, e viceversa.

Riducendo il conflitto sociale, si riduce la complessità del sistema, che apparentemente invece aumenta, ed è invece un aumento formale, come ben possiamo notare. Le forme allora

---

3 Il titolo originale della conferenza è *Governance e contrattazione del Welfare State*. La trascrizione è apparsa dapprima come

(che non corrispondono più alla realtà economica e sociale) si frammentano e si diffondono. Le funzioni, a loro volta, si irrigidiscono e si sclerotizzano.

Riducendosi la complessità reale del sistema a favore della complessità formale, si riduce anche lo spazio per la forma e la funzione della democrazia così come eravamo abituati a conoscerla, o comunque ad insegnarla, ad apprendere e a desiderarla.

### **Opere principali a cui si fa riferimento nel testo**

*Monografie, saggi, raccolte di saggi*

ALTHUSSER, L. *Idéologie et appareils idéologiques d'État. La pensée*, n. 151, 1970.

BOURDIEU, P. *Langage et pouvoir symbolique*. Paris: Seuil, 2001.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J.-C. *La reproduction. Éléments d'une théorie du système d'enseignement*. Paris: Minuit, 1988.

CASTELLS, M. *The rise of the network society. The information age*. Vol. I. Oxford – Cambridge: Blackwell, 1996.

\_\_\_\_\_. *The informational city. Information, technology, economic restructuring, and the urban regional process*. Oxford – Cambridge: Blackwell, 1989.

DE FINETTI, B. *L'invenzione della verità*. Milano: Cortina, 2006.

\_\_\_\_\_. *La logica dell'incerto*. Milano: Il Saggiatore, 1989.

FOUCAULT, M. *Dits et écrits*. 2 vol. Paris: Gallimard, 2007.

\_\_\_\_\_. *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Paris: Gallimard, 1999.

HABERMAS, J. *Storia e critica dell'opinione pubblica*. Roma-Bari: Laterza, 1990.

HARDT, M.; NEGRI, A. *Empire*. Harvard: Harvard, 2000.

LYOTARD, J.-F. *La condition postmoderne*. Paris: Minuit, 1979.

MÜCKENBERGER, U. Un'Europa senza regolazione sociale? Il dialogo sociale e l'importanza crescente della sfera procedurale. In: FRIESE, H.; NEGRI, A.; WAGNER, P. (orgs.). *Europa politica. Ragioni di una necessità*. Roma: Manifestolibri, 2002.

NEGRI, A. *Guide. Cinque lezioni su impero e dintorni*. Milano: Cortina, 2003.

OST, F.; VAN DE KERCHOVE, M. *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*. Bruxelles: Fac. Univ. Saint-Louis, 2002.

POWELL, W.W.; DI MAGGIO, P.J. (eds.). *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*. Milano: Comunità, 2000.

### *Film*

“Atollo K” (*Atoll K*, Fra/Ita 1951, di L. Joannon e J. Berry, con S. Laurel e O. Hardy)

“I fanciulli del West” (*Way out West*, Usa 1937, di J. W. Horne, con S. Laurel e O. Hardy)

“I figli del deserto” (*Sons of desert*, Usa 1933, di H. Roach, con S. Laurel e O. Hardy)

---

appendice al mio volume *Per la critica del modello europeo* (Trento, 2008).

## **SOBRE O AUTOR:**

### **Francesco Rubino**

Representante nacional italiano no Programa da União Europeia sobre Bioética e Biomedicina (“Biomed II”, 1994-1998), jurista redator do Tratado de Oviedo e da Declaração de Barcelona (1998); Doutor em Direito (Direito constitucional) pela Universidade “Federico II” de Nápoles (2002), professor de Direito público (Università della Calabria, 2003-2007), de Direito constitucional (Université de Paris Est – Créteil, 2012-2013, Paris Ouest – Nanterre 2013-2016), professor da PPGD em Direito (Université “Federico II” de Naples, 2013-2017), professor visitante da UFRGS (Projeto CNPq “Violência sistêmica”, coord. profa. Claudia Lima Marques – profa. Sandra Regina Martini, 2018-2019). Autor de “La procreazione alternativa” (Salerno 1995), “On dignity” (Copenhagen 1998), “Multilevel constitutionalism and multilevel governance” (Stuttgart 2004), “Governance” (com G. Borrelli 2004), “Questione meridionale e criminalità organizzata” (com C. Amirante, Napoli 2006), “Per la critica del modello europeo” (Trento 2008), “Peggio. La violenza, il Reale” (com A. J. Magliacane, Trento 2013), “La maledizione dello scorpione di giada e altre formule magiche del diritto” (Firenze 2015), “Le mani in tasca. Corruzione, alienazione e autonomia del politico” (com A. J. Magliacane e S. R. Martini, Firenze 2018).