

TCRS



Teoria e Critica della **Regolazione Sociale**

Quaderno 2012

Alberto Andronico

UN ORDINE DISORDINATO. A PROPOSITO DI *GOVERNANCE*

Centro Studi TCRS

Via Crociferi, 81 - 95024 Catania - Tel. +39 095 230478 - tcrs@lex.unict.it

Alberto Andronico
Università di Catania
andronico@lex.unict.it

In:
Libertà e buon governo
Quaderno 2012

ISSN: 1970-5476
Centro Studi
"Teoria e Critica della Regolazione sociale"
Via Crociferi, 81 - 95024 Catania
Tel. +39 095 230478 – Fax +39 095 230462
tcrs@lex.unict.it
www.lex.unict.it/tcrs

Alberto Andronico

UN ORDINE DISORDINATO.
A PROPOSITO DI *GOVERNANCE*

1. *Dalla salute al fitness*

Qualche anno fa, Jean de Munck e Jacques Lenoble hanno aperto così un saggio dedicato alle trasformazioni dell'arte del governo: «La crisi della politica non dovrebbe essere rappresentata come una crisi dei modelli esistenti – come invece spesso capita – quanto come una crisi dell'idea stessa di modello»¹. Inizio da tenere presente. È proprio vero, infatti: ad essere in crisi, oggi, non sono semplicemente i diversi modelli di regolazione sociale di volta in volta avanzati, ma l'idea stessa che la questione della regolazione sociale possa essere risolta attraverso il ricorso ad un modello. Lo notava anche un sociologo come Zygmunt Bauman, con tono forse ancora più assertivo: «I modelli in quanto tali sono attualmente caduti in discredito»². Ed è proprio su questa crisi del modello di modello, per dirla con un gioco di parole, che è il caso di portare l'attenzione. Se non altro perché c'è da pensare che la novità delle varie forme di *governance* di cui tanto si parla da qualche anno a questa parte risieda proprio nel tentativo di mettere in forma tale crisi sul piano del pensiero giuridico³. Da qui il tentativo di costruire un nuovo piano concettuale che abban-

¹ J. DE MUNCK, J. LENOBLE, *Transformations in the art of governance*, in O. DE SCHUTTER, N. LEBESSIS, J. PATERSON (eds.), *Governance in the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2001, p. 29.

² Z. BAUMAN, *La solitudine del cittadino globale*, postfaz. di A. Dal Lago, tr. it. di G. Bettini, Feltrinelli, Milano 2000, p. 15.

³ Può essere utile ricordare, in apertura, quanto scritto da Renate Mayntz: «Attualmente si ricorre a *governance* soprattutto per indicare un nuovo stile di governo, distinto dal modello del controllo gerarchico e caratterizzato da un maggior grado di cooperazione e dall'interazione tra lo stato e attori non-statali all'interno di reti decisionali miste pubblico/private» (R. MAYNTZ, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *Rivista italiana di Scienza politica*, 1/1999, p. 3). Va segnalato, tuttavia, per non trascurare la complessità della stessa definizione della nozione di *governance* come Paul Hirst ne individui ben cinque diverse possibili declinazioni e Jan Kooiman addirittura dodici: cfr. P. HIRST, *Democracy and Governance*, in J. PIERRE (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 13 ss. e J. KOOIMAN, *Governance. A social-political perspective*, in J. R. GROTE, B. GBIKPI (eds.), *Participatory Governance: Political and Societal Implications*, Leske and Budrich, Opladen, 2002, pp. 71-96. Questa è una delle ragioni per cui Robert Douglas Jessop ha attribuito alla teoria della *governance* una natura semplicemente "pre-teorica": «Governance theory tends to remain at the pretheoretical stage of critique: it is much clearer what the notion of governance is against than what it is for» (R. D. JESSOP, *The regulation approach and governance theory: alternative perspectives on economic and political change?*, in *Economy and Society*, vol. 24, 3/1995, p. 307). L'allusività del termine è sottolineata anche, con la consueta lucidità, da Maria Rosaria Ferrarese, che individua inoltre una distinzione capace di gettare luce sul suo uso: «L'ampiezza del suo uso è inversamente proporzionale alla chiarezza del suo significato. Si intuisce tuttavia almeno una generale biforcazione di significati.

doni una volta per tutte l'idea secondo la quale sarebbe possibile tenere rigorosamente distinto il momento della produzione normativa, dunque dell'elaborazione teorica di un modello sociale, rispetto a quello della sua concreta applicazione, o, per dirla in termini ancora più generali, che si possa sapere (prima) cosa si deve (poi) fare.

Prezioso, a questo proposito, il lavoro di Herbert Simon, uno dei fondatori della psicologia cognitiva e dell'analisi dei processi decisionali. In contrasto con la teoria economica classica che considera gli esseri umani (e le varie organizzazioni) alla stregua di creature perfettamente razionali, informate su tutte le possibili scelte e dotate di uno stabile sistema di preferenze, Simon "inventa", infatti, il *principio di razionalità limitata*. Il suo punto di partenza è semplice: la razionalità umana incontra limiti di vario genere, etici, culturali, emotivi, ma soprattutto trova il suo limite nell'impossibilità di prevedere con certezza le conseguenze delle singole decisioni. Il ruolo del contesto in cui tali decisioni vanno ad iscriversi diventa dunque decisivo, così come la disponibilità a rivedere le scelte in funzione delle conseguenze. La razionalità di una scelta diventa, dunque, funzione di un incessante processo di apprendimento⁴. Ma procediamo per gradi.

Da una parte, esso viene usato in modo generico, per indicare il modo in cui "di fatto" funziona un certo fenomeno o una certa istituzione, e l'insieme di regole e soggetti che contribuiscono a governarli e/o a regolarli; questo uso ha caratterizzato, ad esempio, la diffusione dell'espressione "corporate governance", che per prima ha catturato l'attenzione, a partire dagli anni Ottanta del Novecento. Dall'altra parte, con tale espressione si indicano più specifiche dinamiche istituzionali, che contribuiscono a forgiare le regole giuridiche, e le modalità della loro assunzione, sia all'interno degli stati, specie nelle realtà territoriali e locali, sia nei rapporti internazionali o transnazionali» (M. R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 7). Per un ulteriore inquadramento del tema, cfr. almeno R. A. W. RHODES, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Maidenhead, 1997; A. M. KJAER, *Governance, Polity*, Cambridge, 2004; G. HERMET, A. KAZANCIGIL, J. F. PRUD'HOMME (sous la dir. de), *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Kartala, Paris, 2005; A. PALUMBO, S. VACCARO (a cura di), *Governance e democrazia. Tecniche del potere e legittimità dei processi di globalizzazione*, Mimesis, Milano, 2009 e, da ultimo, nella dottrina italiana, G. MESSINA, *Diritto liquido? La governance come nuovo paradigma della politica e del diritto*, Franco Angeli, Milano, 2012.

⁴ Cfr. H. SIMON, *La ragione nelle vicende umane*, intr. di P. Legrenzi, tr. it. di G. P. Del Mistrà, Il Mulino, Bologna, 1984. Si vedano inoltre H. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, tr. it. di S. Cimmino, Il Mulino, Bologna 2001 e J. G. MARCH, H. SIMON, *Teoria dell'organizzazione*, tr. it. di S. Mosca, Etas, Milano, 2003. Si vedano, sul tema, le puntuali (e ampiamente condivisibili) critiche rivolte da Giovanni Leghissa a questa specifica forma di razionalità propria del discorso organizzativo: «Come Foucault aveva ben visto, l'impresa non è solo un luogo fisico, all'interno del quale operano i soggetti in quanto produttori di beni e servizi. L'impresa è piuttosto un insieme di pratiche regolate da specifici dispositivi. Lo spazio fisico e la sua struttura (fabbrica, ufficio, *open space*, call center, lavoro in rete, scuola, ospedale, ecc.) giocano un ruolo centrale, ma ben più importanti sono le formazioni discorsive che regolano i processi di soggettivazione che hanno luogo all'interno dell'impresa. Tali processi di soggettivazione subiscono una trasformazione essenziale nel momento in cui il modello di razionalità neo-liberale si impone quale griglia di intelligibilità che viene applicata in ogni ambito del mondo della vita. In tal caso, l'impresa cessa di essere il luogo della produzione economica, e diviene invece il centro delle tecniche di governo neoliberali» (G. LEGHISSA, *La struttura organizzativa come messa in opera della governamentalità*).

Si tratta intanto di capire meglio in cosa consista questa crisi del modello di modello. E per riuscirci è ancora prezioso l'aiuto di Bauman. Nello stesso testo in cui sottolinea l'attuale crisi dei modelli, infatti, il sociologo polacco mette l'accento su un curioso passaggio che sembra caratterizzare i nostri tempi: la sostituzione del valore salute con il valore *fitness*. E lo fa nel passo citato in epigrafe, che è ora è il caso di ricordare per esteso: «In quanto valore, la salute rappresenta un'attività finalizzata a raggiungere e mantenere un modello; il *fitness*, invece, è "aperto", nel senso che non ha un traguardo specifico o un modello ideale, il quale, una volta raggiunto, giustificerebbe la fine degli sforzi. Se la salute propone l'ideale di una condizione stabile, da perseguire con uno sforzo sistematico, coerente e uniforme, l'ideale del *fitness* equivale, al contrario, al desiderio di nuovo, di ignoto e di impreveduto. La salute propone l'equilibrio e la continuità; il *fitness* la rottura e la discontinuità. La salute dà per scontata l'identità, il *fitness* sottolinea la differenza. L'immagine della salute stabilisce delle connessioni ed evoca l'armonia del processo di vita, mentre l'immagine del *fitness* scompone quel processo in una sequenza di eventi unici, come una collana di perle»⁵.

Sembra proprio che si parli di tutto tranne che di diritto o di politica. Ma il passaggio è breve. È sufficiente sostituire al "valore salute" il modo tradizionale (o per meglio dire: moderno) di intendere l'attività di governo e il concetto di diritto che con esso faceva sistema, e al *fitness* quel nuovo concetto di governo che va sotto il nome di *governance* perché tutto assuma nuovamente senso ai nostri scopi. Basta fare un piccolo lavoro di traduzione. Mentre il tradizionale concetto di governo, infatti, così come l'idea – altrettanto tipicamente moderna – della legge quale fonte privilegiata del diritto o lo stesso processo di costituzionalizzazione del diritto che in qualche modo la mette in discussione, presuppone la previa identificazione (o l'assunzione che dir si voglia) di alcuni valori da tutelare poi nel concreto svolgimento della pratica sociale, la *governance* sembra procedere in direzione diversa: essendo per definizione una tecnica "allargata" e "aperta" di regolazione sociale, *non ha un traguardo specifico o un modello ideale, il quale, una volta raggiunto, giustificerebbe la fine degli sforzi*. Ma, ancora una volta, più che singoli concetti entrano qui in gioco trame del discorso. Per continuare ad usare la grammatica di

tà neoliberale, in B. BONATO (a cura di), *Come la vita si mette al lavoro. Forme di dominio nella società neoliberale*, Mimesis, Milano, 2010, p. 21).

⁵ Z. BAUMAN, *La solitudine del cittadino globale*, postfaz. di A. Dal Lago, tr. it. di G. Bettini, Feltrinelli, Milano 2000, pp. 82-83.

Bauman: la “modernità pesante”, quella della salute, dei modelli, della fabbrica fordista, dello Stato, della legge, dei fondamenti e dei diritti fondamentali, cede ora il passo ad una “modernità liquida”, regno del *fitness*, delle reti, della parcellizzazione dei centri di potere e della *governance*, appunto: intesa come processo, e non come struttura o forma definita una volta per tutte⁶. Un processo che non ha altro fine se non quello interno alle dinamiche del suo stesso funzionamento. Entra in gioco, così, quel capovolgimento della tecnica che costituisce una delle cifre – se non addirittura: “la” cifra distintiva – del nostro presente⁷.

Per dirlo in una battuta, anche il governo, così come lo stesso diritto, è un mezzo che, tradotto all'interno del piano di immanenza proprio della *governance*, diventa semplicemente «un processo di processi»⁸. La tradizionale legittimità *orientata all'input*, fondata sulle dinamiche autorizzative della rappresentanza politica e sulla *fictio* del contratto sociale, cede il passo ad una legittimità *orientata all'output*, legata alla capacità performativa delle istituzioni, misurata in relazione alla capacità dei vari attori di istituzionali di raccordare interessi (contingenti) e di risolvere problemi (altrettanto contingenti). Si assiste in tal modo ad un radicale rovesciamento, efficacemente sottolineato da Sandro Chignola, sia delle forme classiche di legittimazione dell'azione di governo che del loro asse temporale: «Una politica non è legittima in quanto “governa” una situazione per effetto di una volontà che si è *formata* e che è *stata* autorizzata in termini rappresentativi, agendo quindi in termini strettamente *esecutivi*, ma in forza del compromesso tra interessi che si *dimosterà* in grado di realizzare ottimizzando la prestazione che essa è in grado di attuare tra le molte opzioni possibili. Un rovesciamento dal passato al futuro, quindi, o dal *pri-ma* al *dopo*, nei termini di un performativo della pura prestazione»⁹. Dalla tradizionale idea del governo, inteso nei termini di *un processo organizzato in vista del raggiungimento di un fine*, insomma, si passa ad una concezione “apertamente”

⁶ «La modernità pesante fu, in fin dei conti, l'epoca in cui la realtà venne modellata sulla falsariga di un'opera architettonica; la realtà conforme ai verdetti della ragione andava “costruita” sotto un severo controllo di qualità e secondo rigide norme procedurali, e soprattutto *progettata* prima di avviare l'opera di costruzione. Fu un'epoca di tavoli da disegno e bozze di lavoro volta non tanto a disegnare una mappa del territorio sociale quanto a elevare quel territorio al livello di chiarezza e logica che solo le cartine geografiche possono vantare. Fu un'era che sperava di inculcare per legge la ragione nella realtà, di riformulare gli interessi in gioco in modo da stimolare una condotta razionale e rendere qualsiasi comportamento contrario alla ragione troppo oneroso» (Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, tr. it. di S. Minucci, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 43).

⁷ Cfr. E. SEVERINO, *La tendenza fondamentale del nostro tempo*, Adelphi, Milano 1988.

⁸ S. CHIGNOLA, *In the Shadow of the State. Governance, governamentalità, governo*, in G. FIASCHI (a cura di), *Governance: Oltre lo Stato?*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008, p. 121.

⁹ *Ivi*, p. 120.

negoziale, all'interno della quale il governo finisce con l'essere riletto come *un puro e semplice processo senza fine*¹⁰. Dalla salute al *fitness*, appunto.

2. Il troppo grande e il troppo piccolo

Detto questo, è il caso di chiedersi quale sia il problema soggiacente all'invenzione di questo strano concetto di *governance*. E la risposta, almeno nei suoi termini essenziali, rinvia inevitabilmente all'annosa questione della globalizzazione. Lo potremmo dire con una battuta: il mondo non è più a misura degli Stati. È troppo grande. E a volte anche troppo piccolo. Troppo grande quando si parla di universalizzazione dei mercati, sfide ecologiche e minacce legate alla diffusione del terrorismo internazionale. Troppo piccolo quando entrano in gioco rivendicazioni locali, appartenenze regionali, identità collettive diverse da quelle nazionali, pretese o reali che siano, e via dicendo¹¹.

Insomma: parlare di *governance* significa, lo si voglia o no, parlare di crisi (non di fine, però) dello Stato. La letteratura sul tema è a dir poco vasta, è quasi inutile ricordarlo¹². E questa crisi trova la sua radice, in definitiva, nella presa d'atto dell'impotenza della forma Stato – vera e propria chiave di volta dell'architettura concettuale del pensiero giuridico e politico proprio della modernità, è bene ricor-

¹⁰ Esemplare, sul tema, un recente lavoro di Alessio Lo Giudice: «I modelli negoziali contemporanei infatti riducono la legittimazione dell'ordine politico e giuridico alla razionalità strumentale degli individui empirici che determinano le regole del gioco come prodotti di volontà contingenti. A cascata, ciò comporta l'esaltazione degli incontri momentanei delle utilità individuali nella logica di una legittimazione fondata su una trattativa permanente tra le parti in campo» (A. LO GIUDICE, *La democrazia infondata. Dal contratto sociale alla negoziazione degli interessi*, Carocci, Roma, 2012, p. 11).

¹¹ Come opportunamente precisato da Maria Rosaria Ferrarese, infatti: «La governance non è solo una presenza aliena piombata nelle nostre democrazie per un complotto liberista. Essa riflette anche oggettive difficoltà di funzionamento del disegno democratico, così come era stato concepito in epoca illuminista, di fronte alle sfide del pluralismo, della complessità e nel nuovo contesto creato dai processi di internazionalizzazione» (M. R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, cit., p. 10).

¹² Motivo per cui può essere sufficiente, in questa sede, rinviare a P. BARCELLONA, *Il declino dello Stato. Riflessioni di fine secolo sulla crisi del progetto moderno*, Dedalo, Bari, 1998; G. MARRAMAO, *Dopo il Leviatano. Individuo e comunità*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2001 e L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno: Nascita e crisi dello stato nazionale*, Laterza, Roma-Bari, 2004. Va ricordato, tuttavia, anche quanto precisato da Pier Paolo Portinaro: «La globalizzazione produce localismo, nazionalismo e organizzazione sovranazionale tra gli Stati, non solo società aperta. Anche nel quadro delle trasformazioni attuali non vi è ragione di ritenere che gli Stati di matrice occidentale non possano trovare un nuovo e più avanzato equilibrio con quelle istanze normative, senza rinunciare per questo all'effettività dei loro ordinamenti giuridici. Ad una attenta considerazione il tramonto degli Stati appare un'ipotesi destituita di solide fondamenta [...]. Il fatto che la concezione monistica della sovranità dello Stato nazionale sia divenuta oggi improponibile non comporta ancora che anche il concetto di Stato debba essere dismesso dal lessico politico come se in esso d'altro non si trattasse che di un illusorio tentativo di dare corpo ad un fantasma» (P. P. PORTINARO, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 225).

darlo – a fronte di problemi sociali quali quelli appena menzionati. Problemi che chiedono risposte che lo Stato, chiuso all'interno di confini sempre più porosi, non è più in grado di offrire (non da solo, almeno)¹³. Da qui, la *governance*. Che altro non è se non il tentativo di rispondere a questa crisi, elaborando nuove forme di regolazione sociale in grado di governare questo "nuovo mondo": grande e piccolo, allo stesso tempo. Non certo a caso, infatti, più che di globalizzazione si parla sempre più spesso di "glocalizzazione": proprio per evidenziare come l'altra faccia della globalizzazione, per quanto paradossale possa sembrare, sia proprio la rinascita di localismi di vario genere. Del resto, per fare un esempio dal sapore giornalistico, è (anche) storia di casa nostra: il sempre più insistente dibattito sull'opportunità di una riforma dello Stato in senso federale non è altro che uno di questi segnali, seppur tradotto ancora all'interno di una grammatica istituzionale che sembra ormai avere fatto il suo tempo.

In questa cornice, diventano decisivi due documenti. Il primo è del 1995, esito dei lavori di una Commissione di studio delle Nazioni Unite appositamente costituita, la *Commission on Global Governance*, titolo: *Our Global Neighbourhood*¹⁴. Il secondo, del 2001: il *White Paper* della Commissione europea dedicato proprio alla questione della *governance*¹⁵. Entrambi i testi prendono le mosse proprio dalla presa d'atto dell'impossibilità dei governi statali di rispondere alle sfide regolative sollevate, oggi, tanto a livello delle relazioni internazionali quanto sul piano delle dinamiche comunitarie. E comune è la ricetta: allargare le sfere di governo alla partecipazione di processi e attori, anche di natura privatistica, fino ad allora semplici

¹³ Del resto, come opportunamente sottolineato da Sandro Chignola: «La globalizzazione non è il semplice effetto dell'obsolescenza della Forma-Stato, l'imporsi di un orizzonte compiutamente *postnazionale*, ma il modo attraverso il quale lo Stato – attivamente *denazionalizzato* – viene adoperato, di volta in volta, per l'apertura dei confini a flussi deterritorializzati di capitale e, nello stesso tempo, come diga opposta alla libera mobilità del lavoro esercitando funzioni di normazione e di controllo parallele a quelle dei grandi dispositivi giuridici globali (FMI, WTO) o alla "governance without government" indirettamente praticata dalle più accreditate agenzie di *rating* per imporre l'economia di mercato laddove essa ancora non si fosse stabilizzata o fluidificarne ed espanderne i cicli ovunque essa si trovi pienamente operativa. In questa prospettiva, lo Stato in parallelo ad altri soggetti del governo globale, assume un ruolo significativo nella "re-regulation" dei processi economici proprio in quanto sito agibile per l'implementazione giuridica necessaria all'apertura dei mercati, alla territorializzazione del lavoro e all'attrazione di finanziamenti e capitali (controllo delle migrazioni; destrutturazione dei diritti sociali e delle garanzie sindacali), alla negoziazione di nuovi parametri di cittadinanza (inclusione, inclusione differenziata, gerarchizzazione) in grado di venir sviluppati dalla negoziazione tra interessi "privati" più che dalla classica programmazione politica» (S. CHIGNOLA, *In the Shadow of the State. Governance, governamentalità, governo*, in G. FIASCHI (a cura di), *Governance: Oltre lo Stato?*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008, pp. 126-127). Sul tema, cfr. anche S. SASSEN, *Territory, Authority and Rights. From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, Princeton, 2006.

¹⁴ COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, New York 1995.

¹⁵ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La governance europea. Un libro bianco*, Bruxelles 2001.

oggetti della regolazione¹⁶. Tanto nella dimensione sovranazionale, dunque, trans-nazionale o comunitaria che sia, quanto all'interno delle singole comunità statali, la parola d'ordine diventa ora una sola: *partecipazione*. Si tratta di "aprire" il processo di governo in modo da coinvolgere nella formulazione e nell'implementazione delle politiche pubbliche, e ancor prima nella stessa scelta degli obiettivi da perseguire e nella selezione dei problemi da risolvere, tutti i potenziali interessati, e non più semplicemente (e solo) gli Stati.

La questione resta, quindi, quella del governo. È bene sottolinearlo. Ma il governo ora non è più letto come una prerogativa esclusiva delle organizzazioni ad esso istituzionalmente deputate, vale a dire gli Stati. E non è più tradotto nei termini di una pianificazione (dall'alto) che non attende altro che di essere realizzata (in basso), ma in quelli propri di un processo di dialogo e di continuo apprendimento tra (e con) tutte le componenti di quella società civile che un tempo occupavano semplicemente il posto dei destinatari: «Governance consequently breaks with the modern view of political authority as a hierarchical and uniform sovereign entity. Political authority is considered a distinct type of communicative relationship for articulating binding decisions and actions for a given field, terrain or group of people. Such communication can be hierarchical or bureaucratic form, but it can also be negotiated and dialogical. What is important is that one is dealing with a communicated message, which is accepted and considered binding – for whatever reasons – by those to whom is explicitly addressed»¹⁷. Secondo una dinamica che coinvolge il passaggio dalla fabbrica fordista alle imprese reticolari, anche qui si assiste allo slittamento dalla verticalizzazione alla deverticalizzazione della direzione. Per dirlo in termini oggi assai in voga nella letteratura specialistica, nuove forme di regolazione di tipo *bottom-up* prendono, così, il posto delle tradizionali forme di tipo *top-down*.

¹⁶ Lo sottolinea in modo esemplare Rosario Sapienza: «La *Commission on Global Governance*, nel suo rapporto *Our Global Neighbourhood*, chiaramente si riferisce all'impossibilità che i governi statali possano "governare" le relazioni internazionali auspicando, in maniera abbastanza netta, l'allargamento delle sfere di governo a processi e attori anche di natura privatistica. E ciò sia nella dimensione più propriamente internazionale o sovranazionale, ossia delle strategie di governo di problemi che vanno oltre la dimensione di un singolo Stato, sia in una dimensione più complessivamente globale, ossia come modello di azione e di strategie all'interno delle singole comunità statali. Nella stessa logica si muove il Libro Bianco della Commissione sulla *Governance* europea, delineando non più un rapporto tra l'Unione e i singoli Stati, ma un più diretto rapporto tra tutti gli attori, pubblici o privati che siano, coinvolti nell'esercizio di compiti di interesse pubblico» (R. SAPIENZA, *Governance*, in *Aggiornamenti sociali*, 7-8/2002, p. 698).

¹⁷ Cfr. H. P. BANG, *Governance as political communication*, in Id. (ed.), *Governance as Social and Political Communication*, Manchester University Press, Manchester-New York 2003, p. 9.

Non si governa più dall'alto, insomma, ma si continua a governare. O almeno questo è l'intento.

3. *La funzione della direzione*

Beninteso, com'è stato autorevolmente sottolineato, *governance* non è sinonimo di "governo": «Governance is not synonymous with government. Both refer to purposive behaviour, to goal-oriented activities, to systems of rule; but government suggest activities that are backed by formal authority, by police powers to insure the implementation of duly constituted policies, whereas governance refers to activities backed by shared goals that may or may not derive from legal and formally prescribed responsibilities and that do not necessarily rely on police powers to overcome defiance and attain compliance. Governance, in other word, is a more encompassing phenomenon than government. It embraces governmental institutions, but it also subsumes informal, non-governmental mechanisms whereby those persons and organizations within its purview move ahead, satisfy their needs, and fulfil their wants»¹⁸. Ciò vale, in particolare, fino a quando continuiamo a costruire il concetto di governo all'interno dell'ordine del discorso proprio della modernità. Da questo punto di vista, infatti, la *governance* segnala indubbiamente uno scarto. Ma, per riprendere un'espressione di Deleuze e Guattari, si tratta di uno scarto tra due diversi "piani di immanenza": quello giuridico e politico del sistema degli Stati moderni, da un lato, e quello tecnocratico proprio della glocalizzazione, dall'altro¹⁹. Mutato il piano di immanenza, insomma, muta di conseguenza anche la traduzione della questione del governo: ora declinata nei termini della *governance*, appunto. Del resto, lo scopo dello Stato, e della legge intesa quale espressione della volontà del sovrano, era quello di instaurare l'ordine sociale all'interno di un territorio definito lasciandosi alle spalle le macerie del disordine (delle guerre di religione, ad esem-

¹⁸ Cfr. J. N. ROSENAU, *Governance, order, and change in world politics*, in J. N. ROSENAU, E. O. CZEMPIEL (eds.), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, New York 1992, p. 4.

¹⁹ «Il piano di immanenza non è un concetto, né pensato né pensabile, ma l'immagine del pensiero, l'immagine che esso si dà di cosa significhi pensare, usare il pensiero, orientarsi nel pensiero... [...] Se la filosofia comincia con la creazione dei concetti, il piano di immanenza deve essere considerato pre-filosofico. Ne è presupposto, non alla stregua di un concetto che rinvierebbe ad altri, ma nel senso di una comprensione non concettuale cui i concetti stessi rinviano. E questa comprensione intuitiva varia ancora a seconda del modo in cui il piano è tracciato» (G. DELEUZE - F. GUATTARI, *Che cos'è la filosofia?*, ed. it. a cura di C. Arcuri, tr. it. di A. De Lorenzis, Einaudi, Torino 1996, pp. 27 e 31).

pio). Quello della *governance*, invece, è semplicemente mantenere aperta la comunicazione tra le varie componenti del tessuto sociale e in definitiva di garantire la continuità di un processo che trova nell'imperativo tecnocratico il suo principio regolatore. Un processo che non sembra avere altro fine se non quello della sua stessa perpetuazione. Detto in una battuta: non si tratta più di mettere le cose a posto, semplicemente perché le cose non hanno più un loro posto. Ma su questa faccenda dell'ordine avremo modo di ritornare in chiusura. Per il momento, è il caso di approfondire le linee della trasformazione della questione del governo che sembra essere uno dei punti decisivi del concetto stesso di *governance*.

Come hanno insegnato i maestri della *Begriffsgeschichte*, la storia dei concetti non è la storia delle parole, ma giunti a questo punto anche la storia della parola "governance" forse ha qualcosa da insegnarci²⁰. Giusto per ricominciare dall'inglese, si è soliti distinguere la *governance* rispetto al *governing* e al *government*: mentre quest'ultimo termine indica, infatti, le istituzioni formalmente deputate alla funzione del governo e il secondo rinvia in generale alla pratica del governare, il primo si riferisce al risultato di tale attività²¹. Detto questo, va anche ricordato come l'inglese *government* costituisse originariamente la traduzione del francese *gouvernement*, a sua volta traduzione di un altro termine, nuovamente inglese, ma ben più antico: che, guarda caso, è proprio *governance*. L'attuale slittamento che conduce dal governo, o dal government che dir si voglia, alla *governance* nasconde dunque un tratto originario che non è il caso di lasciare in ombra. Lo stesso Dante, peraltro, utilizzando il termine *governazione* nel *Convivio*, sembra riecheggiare proprio il lemma inglese medievale ritornato oggi alla ribalta²². Lo segnala op-

²⁰ D'obbligo il rinvio a R. KOSELLECK, *Futuro passato. Per una semantica dei tempi storici*, tr. it. di A. Marietti Solmi, Marietti, Genova, 1996. Si veda anche: G. Duso, *Dalla storia concettuale alla filosofia politica*, in *Filosofia politica*, 1/2007, p. 70. È proprio al lavoro di Giuseppe Duso, infatti, che si deve l'introduzione (e lo sviluppo) all'interno del dibattito italiano della tradizione della *Begriffsgeschichte*: G. Duso, *Storia concettuale come filosofia politica*, in *Filosofia politica*, 3/1997, pp. 393 ss. e S. CHIGNOLA, G. DUSO (a cura di), *Storia dei concetti e filosofia politica*, Franco Angeli, Milano, 2008. Da ricordare, inoltre, in questa sede: S. CHIGNOLA, G. DUSO (a cura di), *Sui concetti giuridici e politici della costituzione dell'Europa*, Franco Angeli, Milano, 2005.

²¹ Lo sottolinea, tra gli altri, Sandro Chignola: «"Governo" indica in italiano sia l'apparato esecutivo, sia l'attività del governare, sia il risultato dell'attività del governare: relazioni ordinate, "governate", appunto. L'inglese, invece, adopera tre termini differenti per indicare il processo di governo: "government", per indicare l'aspetto "istituzionale"; "governing", a denotare l'attività generica, l'atto del governare; "governance", infine, per riferirsi ad un particolare risultato dell'attività di governo: il "modello di relazioni" che si consolida tra gli attori (pubblici e privati) partecipanti al processo decisionale nell'ambito di un determinato settore di regolazione» (S. CHIGNOLA, *In the Shadow of the State. Governance, governamentalità, governo*, cit., pp. 117-118).

²² «In ciascuna arte e in ciascuno mestiere li artefici e li discenti sono, ed esser deono, subietti al prencipe e al maestro di quelle, in quelli mestieri ed in quella arte; e fuori di quello la subiezione pere, però che pere lo principato. Si che quasi dire si può de lo Imperadore, volendo lo suo officio figurare con

portunamente Sebastiano Maffettone, proponendo peraltro di tradurre il termine "governance" con quello di "governanza": «L'idea di governanza, che Dante chiamava "governazione" (*Convivio*, trattato quarto IX, 10), è oggi, attraverso la dizione inglese "governance", abbastanza popolare tra gli studiosi di relazioni internazionali. La sua storia, però, affonda le radici nelle problematiche dell'amministrazione interna dello Stato. Da questo punto di vista, le ragioni della governanza sono basate sul desiderio di superare il modello classico di gestione dell'amministrazione pubblica, considerato nel complesso inefficiente, senza rinunciare alle garanzie che la sua presenza comporta in termini di ciò che in tedesco si definisce "Steuerung" (controllo) del pubblico. Diversi soggetti, pubblici e privati, collaborano in questo modo al successo delle pratiche che si iscrivono sotto il segno della governanza. Proprio per ciò, mi è sembrato proficuo adottare il termine governanza inteso come contraltare pratico della pensabilità del mondo. I soggetti diversi che gestiscono il quasi-ordine mondiale contribuiscono tutti a costituire una governanza collettiva di un sistema complesso»²³.

Insomma: dal sanscrito *kubara* e dal greco *kybernân*, al latino *gubernare*, passando per il francese *gouvernement*, l'inglese *government*, il nostro *governo*, fino alla *governance*, la radice tematica sembra essere la stessa: dirigere, controllare o "pilotare" che dir si voglia, tanto le singole coscienze quanto una singola nave, un'impresa o la società nel suo complesso²⁴. Governo come direzione e controllo, ecco il problema. Del resto, il termine in uso in Germania, quando si parla di *governance*, è *Steuerungstheorie: teoria della direzione*, appunto. Detto ciò, tuttavia, proprio perché la storia delle parole non è la storia dei concetti, va sottolineato che ad essere qui in gioco è *un nuovo concetto di governo*, e non soltanto *un nuovo stile*. Se è vero, infatti, che i termini appena richiamati hanno una radice comune, ciò non implica che essi esprimano il medesimo concetto. Vale piuttosto il contrario: la

una imagine, che elli sia lo cavalcatore de la umana volontade. Lo quale cavallo come vada senza lo cavalcatore per lo campo assai è manifesto, e spezialmente ne la misera Italia, che senza mezzo alcuno a la sua governazione è rimasa!» (DANTE, *Convivio*, trattato quarto, IX, 10).

²³ Cfr. S. MAFFETTONE, *La pensabilità del mondo. Filosofia e governanza globale*, Il Saggiatore, Milano 2006, p. 38.

²⁴ Cfr. S. VACCARO, *Il dispositivo della Governance*, in A. PALUMBO, S. VACCARO (a cura di), *Governance. Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Mimesis, Milano 2007, pp. 121 ss. e A. ARIENZO, *Dalla corporate governance alla categoria politica di governance*, in G. F. BORRELLI (a cura di), *Governance*, Libreria Dante & Descartes, Napoli, 2004, pp. 125 ss. Sulla metafora politica della "nave", vedi inoltre F. RIGOTTI, *Metafore della politica*, Il Mulino, Bologna, 1989, pp. 41 ss. Da non dimenticare, tuttavia, l'irriducibilità del principio antico del "governo" al concetto del "potere" nato all'interno della scienza politica moderna, magistralmente sottolineata da G. DUSO, *Fine del governo e nascita del potere*, in ID. *La logica del potere. Storia concettuale come filosofia politica*, Polimettrica, Milano, 2007, pp. 83 ss.

radice lessicale rimane invariata, ma mutano i concetti che essa designa. Basti qui soltanto qualche esempio. Nel lessico politico che caratterizza la tradizione dello Stato di diritto moderno, il termine "governo" rinvia all'organo o alle persone autorizzate a dare attuazione alla volontà che emerge dalla legge, intesa come espressione della sovranità popolare²⁵. Questo termine si riferisce cioè a uno dei poteri dello Stato, e a prescindere dal concetto di Stato, al pari che del concetto di sovranità, non può essere pensato. Diverso è invece il caso dei contenuti assunti dal concetto di governo in età premoderna, ad esempio nell'opera di Johannes Althusius. In questo contesto, la *gubernatio* rinvia non all'attuazione della legge dello Stato, quanto piuttosto al rapporto tra governanti e governati all'interno del contesto organicistico delle antiche società cetuali: il governo è cioè il modo in cui si articolano tra loro le diverse parti della comunità, in modo da garantire la sua prosperità, così come il naturale coordinarsi degli organi di un essere vivente garantisce la sua sopravvivenza²⁶.

Questa dimensione insieme direttiva e organizzativa del governo, tipica dell'età premoderna, sembra riemergere in età contemporanea a ridosso della nozione di *governance*, smarrendo tuttavia lo sfondo naturalistico e organicistico che originariamente la caratterizzava. Uno sfondo sostituito dalla logica aziendale che caratterizzerà il post-fordismo, la quale sottende un modo radicalmente nuovo di pensare il tempo e lo spazio delle relazioni umane²⁷. Per chiarire questo punto è utile aprire un testo pubblicato nel 1938, non da un filosofo del diritto o della politica, bensì da un alto dirigente della *Bell Telephone*: Chester Barnard. Titolo: *Le funzioni del dirigente*. In queste pagine si parla, ovviamente, di organizzazione aziendale. Ma non solo. Nel lavoro di Barnard, infatti, finiscono con l'essere coinvolte tutte le forme di organizzazione, intese ora come "sistemi cooperativi", quale che sia la loro forma e la loro funzione, siano esse economiche, politiche, sociali, religiose, militari o ricreative: «Il sistema che chiamiamo "organizzazione" è un sistema composto dalle attività di esseri umani. Ciò che rende queste attività un sistema è il fatto che

²⁵ Com'è noto, infatti, nella prospettiva dello Stato di diritto per governo si intende: «L'insieme delle persone che esercitano il potere, ovvero come la funzione di indirizzo politico esercitata nell'ambito dell'organizzazione dello Stato» (L. LEVI, voce *Governo*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, UTET, Torino 1990, p. 460). Sul principio del "governo delle leggi" in luogo del "governo degli uomini", uno dei capisaldi dello Stato di diritto ottocentesco, vedi G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Einaudi, Torino, 1992, pp. 39 ss.

²⁶ Sulla nozione di governo in Althusius d'obbligo il rinvio a G. DUSO, *La logica del potere. Storia concettuale come filosofia politica*, cit., pp. 91 ss.

²⁷ Sul punto, cfr. M. AGOSTINELLI, *Tempo e spazio nell'impresa postfordista*, Manifestolibri, Roma, 1997, pp. 45 ss.

gli sforzi delle diverse persone sono in esso coordinati. Per questa ragione i loro aspetti significativi non sono personali. Essi sono determinati dal sistema o nel modo, o nell'intensità, o nel tempo»²⁸. La questione di partenza è piuttosto semplice: si tratta di capire cosa spinga individui diversi, con diversi piani di vita e diverse preferenze soggettive, a collaborare alla realizzazione degli scopi dell'organizzazione di cui fanno parte. E la risposta viene trovata nella ricerca di un delicato equilibrio tra i fini dell'organizzazione e i moventi personali dei singoli membri, la cui soddisfazione non è risolvibile semplicemente attraverso il ricorso ad incentivi di tipo economico. Ma non è tanto questo il punto che ci interessa sottolineare in questa sede, quanto piuttosto il modo in cui Barnard affronta la questione segnalata nel titolo del testo: quella della direzione, appunto.

L'idea di Barnard assume, qui, un tono paradossale: il buon dirigente è colui che conosce l'arte di non decidere. Con le sue parole: «*La raffinata arte di decisione del dirigente consiste nel non decidere problemi che non siano rilevanti ora, nel non decidere prematuramente, nel non prendere decisioni che non possano essere prese efficacemente, e nel non prendere decisioni che altri potrebbero prendere*»²⁹. Insomma, suggerisce Barnard: un buon dirigente, per essere tale, più che essere in grado di decidere, deve essere in grado di comunicare, mediare, coordinare e – soprattutto – di offrire motivazioni capaci di espandere l'area di disponibilità alla collaborazione dei singoli membri dell'organizzazione. Quanto più è estesa tale area, tanto più efficace sarà la direzione. L'autorità è, dunque, riletta ora come funzione della soddisfazione dei moventi individuali. Piuttosto che continuare, infatti, a studiare le organizzazioni come fossero macchine razionali che procedono secondo programmi prestabiliti, Barnard – e prima di lui la cd. "scuola delle Relazioni Umane", sorta a Chicago tra gli anni Venti e Trenta – le concepisce come sistemi influenzati sia dai soggetti che le compongono che dall'ambiente circostante³⁰. Le aziende, insomma, così come qualunque altra organizzazione, non sono più intese alla stregua di organizzazioni burocratiche rigorosamente gerarchizzate, in cui ai singoli soggetti non viene chiesto altro se non obbedire a regole imposte dall'alto e svolgere il ruolo cui sono preposti. Ma cominciano ad essere analizzate, piuttosto, come dei veri e propri "organismi": il cui corretto funzionamento dipende stretta-

²⁸ C. BARNARD, *Le funzioni del dirigente. Organizzazione e direzione*, ed. it a cura di P. Bontadini, intr. Di F. Ferrarotti, Utet, Torino 1970, p. 77.

²⁹ *Ivi*, p. 174.

³⁰ Cfr. BONAZZI, *Come studiare le organizzazioni*, Il Mulino, Bologna 2002, pp. 58 ss.

mente dal “fattore umano”, dunque dall’armonia e dal dialogo tra le diverse componenti interne all’azienda e tra l’azienda e il suo ambiente.

In questa cornice, si comprendono le tre principali funzioni che Barnard individua come proprie dei dirigenti. Schematicamente. Primo, assicurare un efficiente sistema di *comunicazioni*, dato che la comunicazione tra le persone è il primo requisito per l’esistenza di un’organizzazione, quale che essa sia: «Il bisogno di un sistema definito di comunicazione crea il primo compito dell’organizzatore ed è origine immediata dell’organizzazione direttiva. Se il fine di un’organizzazione viene inizialmente concepito nella mente di una persona, è probabile che questa molto presto trovi necessario scegliere dei luogotenenti; e se l’organizzazione è spontanea il suo primissimo passo è probabile sia la scelta di un *leader*. Poiché la comunicazione si compie solo mediante l’intervento di persone, la scelta delle persone per le funzioni direttive è il metodo concreto di istituire i *mezzi* di comunicazione, sebbene debba essere immediatamente seguita dalla creazione delle posizioni, cioè di un *sistema* di comunicazione; e, specialmente nelle organizzazioni costituite, esisteranno le posizioni che occorre coprire nell’eventualità di assenze»³¹. Secondo, garantire un costante afflusso di *risorse*, innanzitutto umane, tanto in relazione ai membri interni quanto per quel che riguarda i rapporti dell’organizzazione con i suoi fornitori, clienti, azionisti e via dicendo: «La seconda funzione dell’organizzazione direttiva è promuovere la acquisizione dei servizi personali che costituiscono la materia prima delle organizzazioni. Il compito si divide in due grandi categorie: I) portare le persone in relazione cooperativa con l’organizzazione; II) provocare i servizi dopo che tali persone sono state portate in quella relazione»³². Terzo, stabilire i *fini* dell’organizzazione, intesi però, sia chiaro, non come frutto di una decisione solitaria, ma come risultato di un processo che vede coinvolti tutti i membri dell’organizzazione, ai diversi livelli: «La terza funzione direttiva è formulare e definire gli scopi, gli obiettivi, i fini dell’organizzazione»³³.

Insomma: proprio in quanto l’organizzazione è considerata ora come un sistema cooperativo, il suo funzionamento non può prescindere dal consenso dei suoi membri. E questo consenso non può non riguardare, innanzitutto, la scelta e la definizione dello scopo che si intende perseguire. Anche qui, dunque, la parola chiave diventa: *partecipazione*. Guarda caso, la stessa parola chiave dei documenti sulla

³¹ C. BARNARD, *Le funzioni del dirigente. Organizzazione e direzione*, cit., p. 195.

³² *Ivi*, p. 203.

³³ *Ivi*, p. 206.

governance globale e comunitaria di cui abbiamo appena parlato, che vedono la luce un bel po' di anni dopo queste intuizioni di Barnard, originariamente collocate sul piano delle dinamiche aziendali. Attenzione, però: Barnard parla pur sempre delle funzioni della direzione. Il suo problema è quello di capire a quali condizioni le decisioni di un dirigente possano risultare efficaci. Condizioni che, a suo dire, sono le seguenti: affinché possa risultare efficace, occorre che un ordine sia compreso, non appaia in contrasto con i fini dell'organizzazione, risulti compatibile con gli interessi delle persone cui è diretto e possa essere eseguito. Entra in gioco, dunque, il consenso e la partecipazione dei destinatari: «Il fine è qualcosa che deve essere accettato da tutti i contribuenti al sistema di sforzi»³⁴. Non siamo più in presenza, quindi, di una verticalizzazione della direzione, non si parla più di una struttura gerarchica simile alla burocrazia di weberiana memoria. Ma resta il fatto, è bene ripeterlo, che comunque di direzione (e di comando) si continua a parlare. Come accade, del resto, a ben vedere, anche nei documenti delle Nazioni Unite e della Commissione Europea. Partecipazione, sì. Ma sempre in funzione di una *governance* efficace.

4. Tra Stato e mercato

Barnard, come abbiamo visto, scrive alla fine degli anni Trenta. E si occupa, almeno in partenza, di problemi relativi all'organizzazione aziendale. Eppure le sue intuizioni si rivelano preziose per inquadrare ciò che accade sul piano politico e giuridico a partire dalla seconda metà degli anni Settanta. Sono gli anni in cui ci si confronta con il fallimento delle strategie di pianificazione delle politiche pubbliche caratteristiche dell'inizio del secondo dopoguerra: tanto a livello della loro elaborazione quanto su quello della loro "implementazione", vale a dire della loro reale capacità di guidare efficacemente lo sviluppo sociale ed economico in direzione del conseguimento degli obiettivi stabiliti. L'idea per cui si possa governare il cambiamento dall'alto entra progressivamente in crisi. E si comincia a fare i conti con il fatto che gli insuccessi delle politiche pubbliche non derivano tanto da pretesi errori di pianificazione, quanto piuttosto dalla mancata considerazione del ruolo giocato dai destinatari: della loro eventuale resistenza così come della loro capacità di ostacolarle, se non addirittura di sovvertirle. L'attenzione fino ad allora esclusivamente riservata

³⁴ *Ivi*, p. 207.

al “soggetto” della direzione politica – primo fra tutti: lo Stato – si sposta progressivamente verso l’“oggetto” del controllo pubblico, ossia verso le dinamiche di regolazione interne alla stessa società, campo degli interessi privati. Dal governo, dunque, si passa alla *governabilità*: all’analisi della disponibilità dei destinatari ad essere diretti. Come in Barnard, il problema diventa ora quello di assicurare l’effettività della regolazione prendendo in considerazione il necessario coinvolgimento dei membri della “organizzazione”. Per riprendere ancora una volta il lessico di Bauman, insomma: dalla “modernità pesante”, in cui si pensava di poter (prima) progettare a tavolino un modello di sviluppo da applicare (poi) alla realtà sociale, si passa alla “modernità liquida”, in cui diventa decisivo il processo di apprendimento e il ruolo svolto dai singoli contesti in cui la regola va ad iscriversi, dunque le dinamiche di interazione (e di retroazione) interne alla cd. “società civile”. Ritroviamo così il passaggio prima declinato nei termini della crisi dell’idea per cui sarebbe possibile governare dall’alto la società attraverso il ricorso ad un “modello”: la “pianificazione”, appunto.

Detto questo, va anche ricordato come alla crisi della pianificazione fa seguito, negli anni Ottanta, con un movimento quasi pendolare, il ricorso alle pure e semplici dinamiche del mercato, da molti ritenuto a quel tempo una risposta a tale problema. Dall’apologia dell’intervento statale in economia, epoca delle grandi pianificazioni rivelatesi progressivamente sempre meno efficienti, segue dunque l’apologia del mercato: inteso come sistema capace di autoregolarsi. L’alternativa sembra secca: o Stato o mercato. Constatata l’inefficienza del primo, resta il ricorso al secondo. Da qui la stagione del cd. “neo-liberismo”: epoca di deregolamentazioni, privatizzazioni e devoluzioni in cui ciò che si contesta è proprio l’efficacia di un controllo politico delle dinamiche economiche, considerato ora addirittura come un ostacolo al loro sviluppo³⁵. Il privato trionfa sul pubblico. Sono gli anni di Reagan negli Stati Uniti e della Thatcher in Inghilterra, tanto per intenderci. Anche questo puro e semplice ricorso al mercato, però, progressivamente mostra le sue crepe. Una fra le tante: la potenziale contraddizione tra i principi del mercato, da un lato, e la democrazia e le esigenze di giustizia sociale, dall’altro. Ecco ricomparire, dunque, l’esigenza di un controllo politico, seppure sotto una forma che non è più quella della regolazione e della pianificazione dall’alto, data l’ormai irreversibile crisi del-

³⁵ Prezioso, sul tema, lo sguardo d’insieme offerto da G. LEGHISSA, *Neoliberalismo. Un’introduzione critica*, Mimesis, Milano-Udine, 2013.

le istituzioni pubbliche, sia a livello statale che a livello internazionale (o comunque sopranazionale: il caso dell'Unione Europea è emblematico). E ritorniamo, così, alla questione della *governance*.

Di fronte alla contrapposizione tra Stato e mercato, infatti, la *governance* intende offrire una risposta – letteralmente – “complessa”: non si tratta di scegliere l'uno o l'altro, ma di ripensare i loro legami e le loro interconnessioni³⁶. Ancora una volta torna utile quanto sottolineato in precedenza: il problema è pur sempre quello della direzione delle dinamiche sociali ed economiche. *Meno Stato*, insomma, ma non per questo *puro mercato*. Questo sembra suggerire la *governance*. E non solo. *Meno Stato* non significa certo *meno governo*. Al contrario: si tratta di individuare una forma di direzione e di controllo capace realmente di incidere su una realtà ormai divenuta troppo complessa per poter essere governata dall'alto e da un unico centro di potere. La *governance* viene così proposta come l'unica possibilità attualmente praticabile per governare il mercato in chiave sociale, capace di fare i conti sia con i limiti della pianificazione centralizzata che con l'anarchia strutturalmente propria degli scambi economici. E questo proprio attraverso un più esteso coinvolgimento delle varie componenti della cd. “società civile” alle dinamiche del governo, sia al momento della scelta delle politiche pubbliche che sul piano della loro concreta realizzazione (o “implementazione”, che dir si voglia). Tra pubblico e privato non si individua più una rigida contrapposizione, dunque, quanto piuttosto la possibilità di una coordinazione. Unità (del pubblico) e molteplicità (dei privati), appunto. Non unità contro molteplicità. Tutto questo alla ricerca di strategie comuni di intervento in relazione ad obiettivi di interesse generale. E in funzione di un efficace governo, ai diversi livelli: locali, nazionali, internazionali, sopranazionali e globali.

5. *La trasformazione del diritto*

Giunti a questo punto, c'è da chiedersi che fine faccia il diritto. E prima ancora della risposta va chiarita la domanda. Che ci riporta all'inizio. In apertura, infatti, si diceva che ciò che la *governance* rivela e ciò cui intende in qualche modo rispondere è la perdita di presa sulla realtà sociale di un intero ordine del discorso: quello

³⁶ Cfr. G. F. THOMPSON, *Between Hierarchies & Markets. The Logic and Limits of Network Forms of Organization*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

proprio del pensiero giuridico e politico della modernità, la cui chiave di volta era costituita dallo Stato-nazione, con un suo popolo, un suo territorio ed un centro di potere ben identificabile attraverso il riferimento alla figura del sovrano. E si è detto anche che, proprio perché i concetti non sono mai semplici, ma vivono sempre in relazione con altri concetti, la crisi della chiave di volta di questa architettura porta inevitabilmente con sé la trasformazione di tutta una serie di concetti costruiti al suo interno. Per dirla nel modo più semplice possibile: la perdita di centralità dello Stato, effetto del progressivo indebolimento della sua capacità di regolazione, implica una revisione non solo del concetto di "governo", ma anche – conseguentemente – di altri concetti ad esso collegati. Se questo è vero, la sfida che la scienza giuridica è oggi chiamata a raccogliere sembra davvero essere quella della "invenzione" di un nuovo ordine del discorso o, quantomeno, della riarticolazione di quello ereditato dalla tradizione³⁷. È un nuovo modo di pensare il diritto che si fa ora avanti con la *governance*. Un modo che per essere realmente compreso richiede nuove categorie. Non c'è niente da fare. Si tratta davvero di fare i conti con una "grammatica" radicalmente mutata rispetto a quella che ha fatto la storia del pensiero moderno. Lavoro tutt'altro che facile, ovviamente. Non fosse altro che per la tentazione, in buona parte inevitabile, di ricondurre il nuovo, come il don Ferrante di manzoniana memoria, all'interno di quegli stessi concetti la cui tenuta è messa in discussione. Per capire perché, però, è il caso di riavvolgere velocemente il nastro della storia, ovviamente senza nessuna pretesa di esaustività.

È sufficiente richiamare alla mente come la rappresentazione moderna del diritto, fino ad arrivare a Kelsen, sia strettamente connessa a quel duplice e convergente processo che Norberto Bobbio ha definito come di "statualizzazione del diritto" e di "giuridificazione dello Stato"³⁸, vero e proprio filo rosso delle diverse teorie moderne dello Stato e del diritto, almeno da Hobbes in poi. Basta riaprire la *Dot-*

³⁷ Alfonso Catania ha elegantemente raccolto questa sfida, definendone efficacemente il campo, in un lavoro a cui è necessario rinviare per ogni eventuale approfondimento e che si apre proprio con queste righe: «Quale posto occupa il diritto nel mondo contemporaneo? È ancora lo strumento d'elezione per organizzare la realtà sociale e le relazioni tra uomini e popoli? Se lo è, in che senso, con quali limiti, quanto sono mutati questi limiti dal suo tradizionale uso moderno? E per quali ragioni? La necessità di porsi queste domande emerge dalla trazione cui è sottoposta la visione tradizionale del diritto nel nostro tempo. Nessuna delle categorie giuridiche con cui esso si articola può essere considerata fuori gioco, né la sovranità, né l'ordinamento, né i soggetti, le corti, i tribunali, i procedimenti, i regolamenti, né ovviamente la norma e la decisione: nessuna è fuori gioco, ma nessuna ha il significato che le aveva dato la scienza giuridica stratificandosi nei secoli» (A. CATANIA, *Metamorfosi del diritto. Decisione e norma nell'età globale*, Laterza, Roma-Bari, 2008, p. 3).

³⁸ Cfr. N. BOBBIO, *Contributi ad un dizionario giuridico*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 80.

trina pura del diritto di Kelsen per capirlo³⁹. Dire, come fa Kelsen, che il diritto non è altro che un “ordinamento giuridico” significa infatti intenderlo come un insieme di norme riconducibili ad unità in quanto poste e imposte da un unico e definibile potere, sovrano se legittimo ed effettivo. Ordinamento giuridico e Stato sono, come si è già detto, due facce della stessa medaglia: è in gioco la centralizzazione del potere e la sua secolarizzazione. Confini territoriali e gerarchia delle fonti qui si incontrano: una volta venuta meno la tensione universalistica dell’Impero Sacro e Romano, il potere si definisce come capacità di mettere ordine all’interno di un territorio, e questo è possibile solo accentrando progressivamente la titolarità della produzione normativa nelle mani di un unico sovrano. Bene, è proprio questo il quadro che sembra, oggi, essere entrato definitivamente in crisi. E con esso l’idea che il diritto, pensato essenzialmente sotto la forma della legge, sia uno strumento di cui il sovrano si serve per mettere ordine all’interno di una società originariamente disordinata.

Il diritto che entra in gioco quando si parla della *governance* è certo ancora uno strumento: un *mezzo*, insomma. Ma un mezzo da rileggere ormai all’interno di un piano immediatamente *tecnocratico*⁴⁰. È un mezzo, infatti, il cui fine non è più la costruzione dell’ordine sociale, ma il mantenimento di quel processo comunicativo che, come ricordato (tra gli altri) da Barnard, è la condizione stessa per l’esistenza di una qualsiasi organizzazione, pubblica o privata che sia. Non è un mezzo di cui il potere legittimo si serve, quindi, per realizzare fini già individuati a tavolino, ma

³⁹ Cfr. H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, pref. e tr. it. di R. Treves, Einaudi, Torino, 1952.

⁴⁰ Lo stesso piano, del resto, che fa da sfondo allo sviluppo del capitalismo contemporaneo, il cui scopo ormai non è più il profitto, quanto piuttosto l’innovazione tecnologica che lo rende possibile, dunque l’incremento di quei mezzi che fino a qualche tempo trovavano ancora nel profitto il loro fine: «Anche il capitalismo, come le altre forze della tradizione occidentale, continua a illudersi che la tecnica rimanga pur sempre lo strumento mediante cui realizzare il proprio scopo. Ma ora sta facendosi innanzi una situazione in cui lo scopo del capitalismo *non deve ostacolare* l’efficienza dello strumento che ha il compito di realizzare tale scopo, assicurando l’innovazione tecnologica che faccia decrescere la distruttività della produzione economica. Non essere di ostacolo significa adeguarsi, cioè *subordinarsi* all’efficienza di ciò che dunque, subordinando a sé lo scopo del capitalismo, diventa il vero scopo primario del capitalismo. Si profila cioè una situazione in cui il capitalismo è costretto ad assumere come scopo primario non più il profitto, ma la continua innovazione tecnologica che ha il compito di garantirlo. Insensibilmente, si sta andando verso un’epoca in cui il capitalismo, non avendo più come scopo primario il profitto, è capitalismo solo in apparenza, mentre in realtà è *tecnocrazia*, è cioè l’agire che si propone come scopo l’incremento indefinito della capacità di realizzare scopi, oltrepassando così la volontà “ideologica” di realizzare un certo mondo invece di un altro» (E. SEVERINO, *Il declino del capitalismo*, Rizzoli, Milano 1993, pp. 67-68). Un raffinato inquadramento, già divenuto classico, delle trasformazioni del capitalismo contemporaneo è offerto da L. BOLTANSKI, E. CHIAPPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris, 2011. Si veda, inoltre, D. FUSARO, *Minima mercatalia. Filosofia e capitalismo*, intr. di A. Tagliapietra, Bompiani, Milano, 2012 e, per una lucida analisi dell’attuale crisi dei mercati finanziari e di una possibile via d’uscita, M. AMATO, L. FANTACCI, *Fine della finanza. Da dove viene la crisi e come si può pensare di uscirne*, Donzelli, Roma, 2009, nonché, da ultimo, degli stessi autori, *Come salvare il mercato dal capitalismo. Idee per un’altra finanza*, Donzelli, Roma, 2012.

una tecnica che dovrebbe garantire tanto la legittimità quanto l'effettività del potere attraverso una sempre più estesa partecipazione dei singoli interessati alla scelta delle politiche pubbliche e alla stessa selezione dei problemi cui si intenderebbe far fronte. La capacità di stimolare e di mantenere sempre aperti processi di apprendimento collettivo diventa dunque decisiva. Si tratta di decidere insieme. E innanzitutto di decidere insieme quando e cosa decidere. Non è più in gioco, dunque, un sistema di norme. Ma un processo capace di individuare al proprio interno gli obiettivi da perseguire, imparando – riflessivamente – anche dai propri fallimenti, e facendone (per così dire) tesoro. In ciò risiede il carattere autenticamente “rivoluzionario” della *governance*, peraltro raramente sottolineato. Una piccola parentesi sul concetto di rivoluzione può, dunque, in sede conclusiva, rivelarsi sorprendentemente utile.

6. *Cambiare le cose da così a così*

Ricominciamo da qui: parlare di rivoluzione significa, letteralmente, parlare di un “rivolgimento”. Le cose devono cambiare. E devono cambiare in modo radicale: da così a così, come si dice facendo ruotare la mano. Lo ha spiegato magistralmente Vittorio Mathieu in un suo raffinato *Saggio fenomenologico*: «Il principio della rivoluzione, si è detto, esige incondizionatamente qualcosa, e non specifica in modo determinato che cosa. Le sue indicazioni non sono però così vaghe che, chi sia disposto ad ascoltarle, non possa trarne qualche ispirazione. La parola stessa, “rivoluzione”, ci dice che si tratta di un *rivolgimento*: le cose devono “ruotare” intorno a un asse, in guisa da presentare, alla fine, una faccia diversa da quella che presentano ora. Ma non basta: perché si possa parlare di rivoluzione in senso pieno, occorre che il rivolgimento sia radicale; che non si limiti a trasformare qualche aspetto in superficie, ma rovesci fino in fondo *tutto*. Le cose devono cambiare “da così a così”, come si dice facendo ruotare una mano in modo che, se prima volgeva verso l'alto la palma, ora volga il dorso, o viceversa. Le cose devono mostrare una faccia totalmente nuova»⁴¹. Deve cambiare tutto, insomma. La realtà deve essere rivoltata, proprio come il palmo della mano. Tutte le rivoluzioni hanno preteso, del resto, di instaurare un “ordine nuovo”. E se ci si chiede quale sia la differenza tra

⁴¹ V. MATHIEU, *La speranza nella rivoluzione. Saggio fenomenologico*, Rizzoli, Milano, 1972, p. 51.

l'ordine auspicato dalla rivoluzione e qualsiasi altro ordine da essa contestato, ecco la risposta: «L'ordine nuovo, che la rivoluzione vuole instaurare, è un ordine non più esterno alla realtà ordinata. È un ordine che non si distingue dalla realtà stessa, a guisa di una "forma" che si applichi a un "contenuto", o di una disposizione estrinseca che regola gli elementi disposti, bensì un ordine che si *identifica* con ciò che ordina»⁴².

Ciò che è in gioco in qualsiasi pretesa rivoluzionaria degna di questo nome, dunque, è il passaggio da un *ordine estrinseco* ad un *ordine intrinseco*. È un diverso tipo di ordine, quello auspicato dai rivoluzionari di ogni tempo, e non semplicemente un ordine diverso. Un ordine capace finalmente di colmare lo scarto tra la realtà *come dovrebbe essere* e la realtà *come è*. E non più concepito nei termini di un modello, giusto per riprendere un termine a noi ormai familiare, da applicare ad una realtà sociale pensata alla stregua di un materiale da poter plasmare a piacimento, a partire da un'iniziativa politica assunta dall'alto di un chissà quale centro del potere. Forma e contenuto qui coincidono. Così come coincidono essere e dover essere. E chissà, sia detto en passant, magari non è un caso se l'allora Corte di giustizia delle Comunità europee, nel 1963, ha parlato proprio di un "nuovo genere" di ordinamento riferendosi all'ordinamento giuridico comunitario⁴³. Ma questa pista ci porterebbe troppo lontano. Restiamo, invece, sul piano della rivoluzione.

Il primo punto da sottolineare è questo: l'insofferenza rivoluzionaria ha ad oggetto qualsiasi ordine esterno rispetto alla realtà da ordinare e alle volontà che risultano ad esso sottoposte. Ma vi sono anche altri due punti che vanno tenuti a mente, sempre seguendo l'analisi di Mathieu. Una volta esposto il primo, ecco il secondo: *la strutturale incompatibilità della rivoluzione con il diritto*, e in particolare con la forma della legge. In questa cornice, infatti, il diritto risulta essere inevitabilmente oppressivo, proprio in quanto manifestazione di un ordine strutturalmente esterno rispetto a ciò che si vuole ordinare. Il caso della legge è, appunto, emblematico. La legge è per sua natura "esterna" proprio in quanto misura dei comportamenti che intende regolare. Ed è "esterna" anche rispetto alla volontà dello stesso soggetto che la pone in essere, sganciandosi da essa già nel momento in cui si co-

⁴² *Ivi*, p. 81.

⁴³ CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, sentenza del 5 febbraio 1963, *Van Gend & Loos*, causa 26/62, in *Raccolta della giurisprudenza della Corte di giustizia*, 1963, p. 8. Sul punto, mi permetto di rinviare ad A. ANDRONICO, *Un «nuovo genere» di ordinamento. Riflessioni sul rapporto tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Jus*, 1/2001, pp. 69-105. Per un ampio e dettagliato approfondimento, si veda G. ITZCOVITCH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 2006.

stituisce come regola generale: «Che cosa, del resto, rende "esterna" una legge, anche quando è osservata spontaneamente? Il fatto che la legge, nell'atto che si pone, già si *esterna* a quella stessa volontà che la pone. Infatti la legge è per sua natura *generale*: vale per tutta una classe di casi, anche se poi, di fatto, questa classe non contenesse che un solo individuo, o fosse la classe vuota. La legge, dunque, si esterna rispetto alla volontà che la pone, perché *la volontà non può volere al di là dell'atto in cui vuole*, mentre la legge si impone a una generalità di atti»⁴⁴.

Si comprende, così, il motivo per cui qualsiasi rivoluzione non può che essere (anche e forse innanzitutto) una rivoluzione *contro il diritto*, come chiarito sempre da Mathieu: «Tra tutte le specie di ordine esterno alla realtà ordinata ve n'è una che, più di ogni altra, preme al rivoluzionario di sopprimere: il diritto: un ordine che regola le volontà secondo forme rigide, dall'esterno; e che, di conseguenza, è per sua natura oppressivo. Esso andrà sostituito con un diverso tipo di ordine, non più esterno perché identificantesi con le volontà ordinate (l'"amore"). L'incompatibilità tra rivoluzione e diritto è un punto capitale, che spiega da sola una quantità di manifestazioni»⁴⁵. Ma c'è anche un terzo punto su cui è il caso di fermare l'attenzione: al contrario della riforma, che intende migliorare singoli aspetti della realtà, *la rivoluzione non può risolversi in una tecnica*, quantomeno se continuiamo ad intendere la tecnica come un insieme di strumenti in vista della realizzazione di un fine determinato. Proprio questo la distingue da una pura e semplice riforma: «La riforma è una trasformazione per mezzo della tecnica, la rivoluzione no». E la ragione è la seguente: «Il rivoluzionario [...] non può che porsi dal punto di vista della totalità: se così non facesse non sarebbe un rivoluzionario, ma un riformista. È proprio delle riforme, l'essere parziali: il far leva su qualcosa che, bene o male, si regge, per agire su qualche altra che ha più urgenza di essere cambiata. Se, però, si tratta di agire sul Tutto, su quale altra cosa potremmo far leva? Non può esserci una leva né un punto di appoggio, per sollevare il mondo, perché fuori dal mondo non c'è nulla. Il Tutto non può, quindi, se non sollevarsi tutto insieme e da sé, con *una operazione che non può essere tecnica*, a meno di voler imitare il barone di Münchhausen, che si solleva tirandosi per i capelli»⁴⁶.

E non solo. Se si intende rivoltare *tutto*, il fine dell'azione rivoluzionaria, il mondo che ne seguirà, si potrà conoscere solo a rivoluzione avvenuta, e non prima.

⁴⁴ V. MATHIEU, *La speranza nella rivoluzione. Saggio fenomenologico*, cit., p. 111.

⁴⁵ *Ivi*, p. 107.

⁴⁶ *Ivi*, p. 60.

Detto altrimenti: il fine non potrà in alcun modo essere anticipato: pre-visto, appunto. A meno di intendere la tecnica in una maniera semplicemente "propiziatoria". Come accade per le opere d'arte, dove la tecnica non ha altro ruolo se non quello di promuovere e favorire il raggiungimento di uno scopo, senza in alcun modo poterlo garantire: «Se l'opera bella non può essere progettata solo tecnicamente, è perché nessuno sa ancora come sarà. Chi lo sapesse, l'avrebbe già compiuta, e non gli resterebbe che "eseguirla", materialmente. Se io sapessi, non solo di voler scrivere una bella tragedia, ma anche come debba esserne il testo, per essere bello, è chiaro che l'avrei già composta: non avrei che da metterla per iscritto. Prima, non sapevo ancora che cosa scrivere, per scrivere una bella tragedia: dovevo cercare il da farsi, determinare il mio scopo. In altre parole, la "possibilità" di un'opera d'arte nasce a una con la sua realtà: perciò non può essere "prevista". Per sapere che *l'Amleto* è possibile, osserva il Bergson, occorre che *l'Amleto* sia già stato composto: la sua possibilità entra nel mondo, per la prima volta, nell'atto che *l'Amleto* viene in mente al suo autore. Prima, dire che quella possibilità "ci fosse" non avrebbe avuto senso: nessuno avrebbe saputo indicarla. Sicché quel "possibile" non si poteva progettare»⁴⁷.

Chiusa la parentesi sulla rivoluzione.

7. L'evaporazione dell'obbligo

Ordine (esterno), legge e tecnica. Lo spirito rivoluzionario, come abbiamo visto, contesta tutti e tre questi termini. E curiosamente sono proprio gli stessi termini messi in discussione dalla *governance*. Dovrebbe essere ormai chiaro, ma è bene ripeterlo, visto che siamo in dirittura d'arrivo. Procediamo ancora una volta per punti. Primo: l'ordine della *governance*, proprio come quello auspicato dalla rivoluzione, non è esterno ma (pretende di essere) interno alle volontà regolate. Secondo: ciò cui la *governance* intende rispondere è la crisi dell'idea per cui si potrebbe regolare la società dall'alto attraverso il ricorso ad un modello, quale che esso sia, e dunque attraverso quella legge dal pensiero moderno intesa quale strumento privilegiato di qualsiasi progetto di governo della società. Terzo: anche la *governance*, ancora una volta come la rivoluzione, non si presta ad essere inquadrata come una

⁴⁷ *Ivi*, p. 63.

tecnica strumentale alla realizzazione di un fine già determinato, ma semmai come un processo continuo di apprendimento per prove ed errori funzionale alla sua individuazione.

Ora, se questo è vero, si capisce il motivo per cui della *governance* si sono finora occupati, prevalentemente (non esclusivamente, beninteso), sociologi, economisti, studiosi delle organizzazioni aziendali, filosofi della politica, e non filosofi del diritto. E il motivo lo si può riassumere in una battuta: quando si parla di *governance* non si parla di diritto. O quantomeno non si parla del diritto così come siamo abituati a parlarne. Insomma: non si parla della legge, intesa come misura esterna all'azione. Si spiega così, peraltro, la perdita di centralità, se non addirittura l'estinzione, del riferimento alla sanzione come elemento costitutivo del suo concetto, tratto distintivo di tutti quegli eterogenei fenomeni normativi riconducibili alla paradossale etichetta del *diritto non vincolante*, o *soft law* che di si voglia⁴⁸. Una volta tradotto il diritto, infatti, nei termini di un'attività coordinativa (o cooperativa, che dir si voglia), quale la *governance* pretende essere, viene meno, alla radice, la stessa possibilità che si verifichi un conflitto tra *ciò che devo e ciò che è mio interesse fare*, dunque, a ben vedere, la condizione necessaria affinché si possa parlare di un comportamento, in senso proprio, *obbligatorio*. A meno di pensare, con Rousseau, che abbia senso forzare qualcuno ad essere libero⁴⁹. Lo ha spiegato bene Aldo Schiavello, riprendendo la lezione di Hart: «Per Hart [...] una delle condizioni necessarie affinché un determinato comportamento possa essere ricostruito in termini di obbligo è che vi sia una "permanente possibilità di conflitto" tra l'obbligo da un lato e l'interesse personale dall'altro. Alla luce di questa condizione – di cui è arduo ipotizzare l'assenza in qualsivoglia concezione dell'obbligo – non è possibile parlare di obbligo in relazione ad un problema di coordinazione. In questo caso, infatti, il

⁴⁸ Secondo la puntuale definizione di Edmondo Mostacci, infatti: «Il carattere differenziale degli strumenti di *soft law* è [...] l'assenza di reazione al mancato adempimento delle norme da esso poste. Dal punto di vista di queste ultime, esse si caratterizzano per non essere assistite, per lo meno in via diretta, né da sanzione né da coazione, intesa in senso specifico» (E. Mostacci, *La soft law nel sistema delle fonti: Uno studio comparato*, cit., p. 8).

⁴⁹ Celebre questo passo: «Perché dunque il patto sociale non sia una vuota formula, esso deve racchiudere tacitamente in sé questo impegno, che solo può dare forza a tutti gli altri, e cioè che chi rifiuterà di obbedire alla volontà generale, vi sarà obbligato da tutto il corpo, il che non vuol significare altro che lo si forzerà a essere libero, perché si tratta di una condizione che, offrendo ogni cittadino alla patria, lo garantisce da ogni vincolo di dipendenza personale; situazione che costituisce la tecnica e il gioco della macchina politica e che sola rende legittimi gli obblighi civili, i quali, al di fuori di essa, sarebbero assurdi, tirannici e sottoposti ai più enormi abusi» (J. J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale o Principi di diritto politico*, intr. di R. Guiducci, tr. it. di G. Barni, Rizzoli, Milano, 2000, p. 67, corsivo mio).

comportamento richiesto dall'esistenza di una convenzione o di una direttiva di una autorità coordinativa è nell'interesse di chi deve parlo in essere»⁵⁰.

Indimenticabile, del resto, la lezione di Alexandre Kojève, in merito alla distinzione tra autorità e diritto: «Il Diritto ha autorità solamente per coloro che lo "riconoscono", ma resta un Diritto anche per coloro che lo subiscono senza "riconoscerlo"»⁵¹. Ed ecco perché: «Nel caso dell'Autorità, la "reazione" (l'opposizione) non esce mai dall'ambito della *possibilità* pura (non si *attualizza* mai): la sua *realizzazione* distrugge l'Autorità. Nel caso del Diritto, invece, la "reazione" può attualizzarsi senza per questo distruggere il Diritto: basta che tale "reazione" sia subita da una persona diversa da quella che detiene il Diritto [...]. Da questa differenza consegue che se, in linea di principio, l'Autorità esclude la forza, il Diritto la implica e la presuppone, pur essendo tutt'altra cosa rispetto alla forza (non vi è Diritto senza Tribunale, né Tribunale senza Polizia, che può far eseguire con la forza le decisioni del Tribunale)»⁵².

Il diritto non si identifica con la forza, ma la *implica* e la *presuppone*, afferma dunque Kojève. Certo, resta un dubbio: il fatto che non si parli del diritto così come la modernità ci ha abituato a parlarne non significa, a ben vedere, che non se ne possa parlare in altro modo. Anzi. La sfida che la *governance* sembra proporre è proprio quella della costruzione di una nuova grammatica, diversa da quella moderna: che come tutti gli ordini del discorso ha una storia, una vita, uno sviluppo ed una fine, forse proprio quella cui stiamo assistendo oggi. E non è certo un caso se da più parti si è parlato di un paradossale "ritorno al futuro": come se il nostro futuro, e per certi versi già il nostro presente, fosse destinato a somigliare al nostro passato remoto, piuttosto che al nostro passato prossimo⁵³. Provocatoriamente, in-

⁵⁰ A. SCHIAVELLO, *Perché obbedire al diritto? La risposta convenzionalista e i suoi limiti*, cit., p. 128. Per un "convenzionalista" come Postema la funzione della sanzione sarebbe soltanto quella di incrementare l'efficienza di un equilibrio di coordinazione (cfr. G. J. POSTEMA, *Coordination and Convention at the Foundations of Law*, cit.). Ma, chiosa Schiavello: «La domanda da porsi è se, effettivamente, in ambito giuridico la sanzione ricopra un ruolo così residuale. La risposta a questa domanda, che non può che essere negativa in modo *tranchant*, consente di ribadire che la funzione principale del diritto, almeno a questo primo livello, non è quella di risolvere genuini problemi di coordinazione. Come osserva anche Lewis, peraltro, "alcune regole non possono essere considerate convenzioni semplicemente perché prevedono, in caso di violazione, sanzioni così serie da rappresentare ragioni decisive per obbedire anche in assenza di ragioni ulteriori"» (A. SCHIAVELLO, *Perché obbedire al diritto? La risposta convenzionalista e i suoi limiti*, cit., p. 137). Il brano di Lewis è tratto da D. LEWIS, *Convention. A Philosophical Study, Convention*, Blackwell, Oxford, 1969, p. 103.

⁵¹ A. KOJÈVE, *La nozione di autorità*, Adelphi, Milano, 2011, p. 23.

⁵² *Ivi*, p. 22.

⁵³ D'obbligo il rinvio a H. BULL, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, New York, 2002. Per un approfondimento del lavoro di questo influente politologo australiano, cfr. il recente F. RUSCHI, *Una ordinata anarchia. La filosofia del diritto internazionale di Hedley*

fatti, può sorgere il sospetto che, qualora si fosse dovuto confrontare con un fenomeno come quello della *governance*, un giurista medievale sarebbe stato più attrezzato di un nostro contemporaneo. Non certo per l'assenza delle sanzioni, quanto piuttosto perché la riconduzione di tutte le fonti del diritto alla legge non apparteneva al suo bagaglio concettuale, per non parlare di quella convergenza fra diritto e Stato su cui abbiamo in precedenza fermato l'attenzione riprendendo l'analisi di Bobbio. Così come, del resto, era estranea alla sua mentalità l'idea che il diritto fosse uno strumento funzionale alla costruzione di un ordine sociale. Allora non si parlava di un ordine "artificiale" da costruire, ma di un ordine "naturale" da conservare e garantire. E il diritto si pensava servisse proprio a questo: a custodire le condizioni di un ordine sociale considerato come già dato: metafisico, divino o cosmico che dir si voglia.

Preziosa, come sempre, la lezione di Paolo Grossi: «Ordine. Con un termine e una nozione siffatti siamo al cuore dell'antropologia medievale. I fatti naturali e sociali, ormai protagonisti, non sono una alluvione di fenomeni malamente accatastati l'uno sull'altro, ma, trovando la propria fonte nella sapienza divina, sono inseriti in una armonia che tutti li compone. L'ordine è precisamente quel tessuto di relazioni grazie al quale un coacervo di creature eterogenee si riconduce spontaneamente ad unità»⁵⁴. Proprio quest'ultimo passaggio consente di capire, tuttavia, il limite dell'ipotesi di un "ritorno al futuro"⁵⁵. L'ordine della *governance* è tutto tranne che trascendente. Non è progettato a tavolino, d'accordo, né si realizza attraverso la legge, ma è pur sempre radicalmente immanente e artificiale. Con questa precisazione, però: è un ordine che *si costruisce*, e non *da costruire*. Detto in una battuta-

Bull, Bonanno, Catania, 2012. Si veda anche J. FRIEDRICHS, *The Meaning of New Medievalism*, in *European Journal of International Relations*, 4/2001, pp. 475 ss. e ID. *European Approaches to International Relations Theory. A house with many mansions*, Routledge, London-New York, 2004.

⁵⁴ P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 81.

⁵⁵ È sempre Paolo Grossi, infatti, a denunciare l'ingenuità del *New Medievalism*: «La maturità di tempi medievale fu realtà originale, storicamente tipica, perché provocata dalla incandescenza di quel momento storico. Una sua riproduzione manca di fondamento, sa di antistoricità. Quel medioevo è irrimediabilmente consumato nella sua vicenda storica. Ovviamente, cade anche l'ipotesi arrischiata di un modello; e non solo per le cautele metodologiche sopra segnate, ma in grazia della sua assoluta e irripetibile tipicità. Può servire da momento dialettico: storia compiuta, interamente vissuta da un pianeta storico di intensa originalità, ha dei messaggi forti, soprattutto in questo momento in cui abbiamo gettato alle ortiche quei vestimenti antimedievali di cui i moderni polemicamente si ammantarono e in cui i valori di quella civiltà sono ormai oggetto di spassionata considerazione. Oggi che tentiamo di liberarci dell'abbraccio soffocante dello Stato, oggi che tentiamo la costruzione di un diritto sempre più aperto a una proiezione trans-nazionale se non addirittura universale, il messaggio medievale può riuscire proficuo» (P. GROSSI, *Unità giuridica europea: un medioevo prossimo futuro?*, in *Quaderni fiorentini*, 31, 2002, pp. 51-52).

ta: è artificiale, sì, ma spontaneo⁵⁶. Non è un ordine antico o medievale, quindi, e neanche moderno. Ma, semmai, per quanto paradossale possa sembrare, *un ordine disordinato*, o post-moderno che dir si voglia⁵⁷.

8. Nulla di neutrale

Insomma, come si è visto, l'ordine della *governance* è l'ordine di una tecnica ormai capovolta. O meglio, della *tecnocrazia*. Un ordine strutturalmente privo di un'origine e di un soggetto che possa esserne considerato autore. Che non dipende da nessuno. E di cui nessuno sembra essere responsabile⁵⁸. Ma è proprio su questo piano che si allunga un'ombra. Ritorna utile, qui, quanto si diceva prima, a proposito della direzione: la *governance* non è sinonimo di governo, ma neanche di assenza di governo. Il problema è pur sempre quello del controllo, dell'orientamento e

⁵⁶ In quest'ottica, la prospettiva dell'Austro-liberalismo sembrerebbe avere ancora tanto da insegnare, pur se con questa lucida precisazione di Raimondo Cubeddu: «In breve, il problema può essere enunciato chiedendoci se in società sempre più caratterizzate da crescenti ed allarmanti asimmetrie nella produzione e nella distribuzione della conoscenza (e, di conseguenza, di opportunità e di beni), sia ancora possibile che si formi un *ordine* – per quanto soft – come esito del processo di catalassi o di un "evoluzione culturale spontanea". Per una serie di circostanze che Hayek e gli "austriaci" avevano avvertito ma non indagato a sufficienza (ed ai loro tempi c'erano pochi motivi per farlo), tutto ciò, a mio avviso, può infatti dar vita ad insieme non complementari di aspettative individuali e sociali, e a credenze individuali e collettive che, non ponendosi neanche il problema se possano mai essere realizzate (e ancor meno il problema del loro eventuale costo), potrebbero presentare problemi ad essere regolate non solo da sistemi di hard law, ma anche tramite modelli, o sistemi, di soft law» (R. CUBEDDU, *Soft law e hard law nella prospettiva dell'Austro-liberalismo*, in A. SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 42).

⁵⁷ Francesco Cavalla lo ha illustrato con magistrale efficacia: «Il postmoderno nasce appunto intorno alla percezione che l'idea di ordine sia comunque destinata al fallimento. Ci spieghiamo: ciò che si reputa fallito è il presupposto per il quale una conoscenza (o un'organizzazione sociale), per il fatto di essere ordinata, sia perciò stesso preferibile ad un'altra conoscenza o sia capace di squalificare ogni forma di sapere priva di caratteri sistematici. Del resto ogni ordine (ormai è chiaro) dipende da un criterio ordinatore: e quando si arriva a pensare – come accade alla fine della modernità – che non c'è una necessità, anteriore al soggetto, che imponga la scelta di un criterio ordinatore piuttosto di un altro, dato che ogni criterio ordinatore dipende dai risultati che consente e dagli scopi di chi lo adotta allora il passo successivo è logico ed inevitabile. Ciò che fonda ogni conoscenza e ogni intervento nella prassi è l'utilità contingente, la capacità di soddisfare le esigenze proprie di ogni soggetto nelle diverse situazioni: non essendovi nessun bisogno e nessuna possibilità di raccogliere utilità ed esigenze all'interno di una concezione sistematica delle stesse» (F. CAVALLA, *All'origine del diritto, al tramonto della legge*, Jovene, Napoli, 2011, pp. 195-196).

⁵⁸ Più che di "ordine" (o di "sistema"), infatti, sul piano concettuale della *governance* sarebbe meglio parlare di "equilibrio", come opportunamente segnalato da Bruno Montanari: «Il passaggio epocale è segnato dall'avvicinarsi di due "sequenze concettuali": a quella di "*ordine – sistema – ordinamento*" vengono progressivamente sostituendosi tre nozioni tra loro epistemologicamente conseguenti: "*complessità – equilibrio – governance*". La profondità del passaggio consiste nella considerazione che non è in questione un mero aggiornamento nozionistico-semantic, nel quale il lessico sociologico contamina quello specificamente giuridico (esemplare è la prevalenza della nozione di "portatori di interessi" al posto di "legittimazione soggettiva"); si tratta invece dell'emergere di una sottesa modalità di diversa "conoscenza" della realtà, che poi trova specifico svolgimento nella forma "regolativa" della *governance*» (B. MONTANARI, *Dall'ordinamento alla governance. Uno slittamento di piani*, in *Europa e diritto privato*, 2/2012, p. 412).

della regolazione delle dinamiche sociali ed economiche. Bene, se questo è vero, è facile nutrire il sospetto che questo sistema allargato di governo non abbia altro senso, in definitiva, se non quello di presentare come *intrinseco* un ordine destinato pur sempre a restare *estrinseco*. La struttura partecipativa rischia, infatti, di oscurare il modo in cui il potere continua ad essere esercitato e la capacità di un numero limitato di soggetti di orientarne le dinamiche. Per essere più chiari: il timore è che i “dirigenti” non siano scomparsi, ma si siano solo nascosti. E che si siano nascosti tra le pieghe di un processo che, presentandosi come puramente orizzontale e privo di una direzione dall’alto, consente appunto di eludere qualsiasi imputazione di responsabilità politica, così come qualunque questione di legittimazione degli attori in esso coinvolti.

Del resto, è il caso di sottolinearlo: gli attori privati chiamati a partecipare sono tipicamente privi di qualsiasi legittimazione formale e democratica e il loro coinvolgimento non costituisce certo una risposta a questo problema. Si è parlato, a tal proposito, di *deficit democratico*⁵⁹. E non a torto. Ciò che si rischia di occultare, infatti, è proprio il momento della scelta degli attori da includere nelle dinamiche di governo. E di conseguenza il problema della loro legittimazione. Anche, e forse soprattutto, quando si presenta la *governance* come una risposta a tali problemi o come una forma di regolazione capace di superare dialetticamente l’alternativa tra Stato e mercato. Come stigmatizzato da Roberto Bin, infatti: «Non è un caso che il “regno” della *governance* sia la Comunità europea [...]: la *governance* europea, anzi, ci è spesso prospettata come un rimedio al cosiddetto deficit democratico che la Comunità europea non è mai riuscita a colmare. Ma il deficit la Comunità lo deriva dal fatto di essere stata creata come un organismo rivolto al mercato, impronta genetica di cui non si è mai liberata: è un deficit che connota qualsiasi autorità internazionale da cui dipende il funzionamento del mercato globale, a partire dal WTO. Questo deficit non è affatto un incidente di percorso, un difetto destinato a trovare

⁵⁹ Si vedano in particolare i seguenti lavori di Giandomenico Majone: *Europe as the Would-be Power: The EU at Fifty*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009; *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford University Press, Oxford, 2005; *Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell’integrazione europea*, in *Stato e mercato*, 1/2003, pp. 3 ss. e *Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico*, Osservatorio sull’Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, settembre 2010. Da segnalare, inoltre, per un inquadramento più generale del tema: C. HOSKYNS, M. NEWMAN (eds.), *Democratizing the European Union. Issues for the Twenty-First Century*, Manchester University Press, Manchester, 2000; L. SIEDENTOP, *La democrazia in Europa*, intr. di P. Ginsborg, tr. it. di C. Mennella, Einaudi, Torino, 2001; P. GINSBORG, *La democrazia che non c’è*, Einaudi, Torino, 2006; C. CROUCH, *Postdemocrazia*, tr. it. di C. Paternò, Laterza, Roma-Bari, 2009 e, da ultimo, C. GALLI, *Il disagio della democrazia*, Einaudi, Torino, 2011.

presto un rimedio; è invece un “elemento progettuale”, senza il quale il progetto – il mercato globale – non sarebbe realizzabile, non funzionerebbe. L’idea è che il mercato possa produrre da sé le proprie regole, indipendentemente dalla politica e dagli “interessi estranei” che alla politica potrebbe venire in mente di perseguire»⁶⁰.

In tutto questo, bisogna dirlo a chiare lettere, non c’è nulla di *neutrale*. Ciò che si nasconde sotto le pieghe degli imperativi tecnici è, infatti, il carattere *normativo* proprio di ogni ordine del discorso, la cui prima esigenza è pur sempre quella di rispondere a un bisogno di legittimazione di determinate e contingenti dinamiche sociali, proprio come agli albori della scienza politica moderna è accaduto con la *fic-tio* del contratto sociale, sebbene (ovviamente) in tutt’altra direzione. L’attenuazione del confine tra ciò che è diritto e ciò che non lo è, tipico della *soft law*, e lo smottamento della tradizionale separazione tra pubblico e privato, peculiare della *governance*, fanno sistema con un sempre più radicale svuotamento delle dinamiche della democrazia rappresentativa, e più in generale del ruolo delle mediazioni istituzionali, porta d’ingresso dei populismi di ogni genere e grado che infestano il nostro presente. E, aggiunge Bin: «Tutto ciò non è affatto “economico”: in nome dell’economia – unica scienza inesatta basata sulla matematica – noi abbiamo ristretto l’area del “pubblico” per togliere lacci e laccioli al “privato”. E così, messo in un angolo lo Stato democratico costituzionale, ci ritroviamo con una riedizione della sovranità della ricchezza e della proprietà (nonché del consumo e dell’utenza) che si erge contro la sovranità della politica, dei cittadini, della rappresentanza, della regola di maggioranza, della volontà generale. Questo è il problema: con il tramonto della sovranità politica, noi cittadini – “we, the people” – vediamo sfumare il nostro ruolo e veniamo declassati a consumatori»⁶¹.

9. *Volete un padrone? L’avrete*

We, the consumers, insomma, conclude Bin. Questo è il “noi” della *governance*. Più che a Hayek, dunque, sarebbe opportuno ritornare a Foucault, che nei suoi celebri corsi al *Collège de France* della seconda metà degli anni Settanta aveva intercettato con forte anticipo queste dinamiche, offrendo una lucida genealogia

⁶⁰ R. BIN, *Soft law, no law*, in A. SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, cit., pp. 31-32.

⁶¹ *Ivi*, p. 40.

della tecnologia "governamentale"⁶². Come suggerito da Sandro Chignola, infatti: «Il problema della *governance* si iscrive in un quadro che modifica in maniera decisiva il rapporto che il liberalismo classico costruisce tra Stato e società. Qui non è il "ritrarsi", l'autolimitarsi dello Stato a "liberare", un circuito di interazione economica tra i soggetti [...], ma è il mercato a farsi, senza mediazioni, principio di organizzazione della regolazione. Foucault parla di un "tribunale economico permanente" innanzi al quale il governo è convocato. Potremmo aggiungere: è questa convocazione ininterrotta e senza un foro giurisdizionale definito, ciò che lo deterritorializza e gli impedisce di gerarchizzare le proprie procedure. L'intera vita dei soggetti è sussunta al mercato»⁶³.

Se questo è vero, e pare proprio che lo sia, c'è un altro nome a cui sarebbe il caso di rivolgersi. Quello di Jacques Lacan. Ed in particolare si dovrebbero riaprire le pagine del suo *Seminario XVII*, non a caso il primo tenuto presso la Facoltà di diritto del Panthéon, durante l'anno accademico 1969-1970, dunque a ridosso della contestazione studentesca. In questa sede Lacan introduce, nella topica dei discorsi, un fugace riferimento al "discorso del capitalista", da lui stesso poi ripreso e sviluppato in una conferenza milanese del 1972, presentandolo come una variante interna al "discorso del padrone", all'analisi del quale è consacrato l'intero corso⁶⁴. Una figura del discorso, questa del "capitalista", che dà luogo ad una radicale negazione del disagio della civiltà, aprendo uno scenario strutturalmente psicotico domi-

⁶² Ovvio il riferimento a M. FOUCAULT, *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, tr. it. di P. Napoli, Feltrinelli, Milano, 2007. Si vedano anche ID., *Bisogna difendere la società*, ed. it. a cura di M. Bertani e A. Fontana, Feltrinelli, Milano, 2009 e ID., *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, tr. it. di M. Bertani e V. Zini, Feltrinelli, Milano, 2012. Per un inquadramento del lavoro di Foucault, all'interno di una bibliografia ormai sterminata, mi limito a segnalare: P. A. ROVATTI (a cura di), *Effetto Foucault*, Feltrinelli, Milano, 1986. S. BERNI, *Soggetti al Potere: Per una genealogia del pensiero di Michel Foucault*, Mimesis, Milano, 1998; S. CHIGNOLA, *Governare la vita. Un seminario sui corsi di Michel Foucault al Collège de France (1977-1979)*, Ombre Corte, Verona, 2006; M. COMETA, S. VACCARO (a cura di), *Lo sguardo di Foucault*, Meltemi, Roma, 2007; E. DE CRISTOFARO, *Sovranità in frammenti. La semantica del potere di Michel Foucault e Niklas Luhmann*, Ombre Corte, Verona, 2007; M. GALZIGNA (a cura di), *Foucault, oggi*, Feltrinelli, Milano, 2008; M. TAZZIOLI, *Politiche della verità. Michel Foucault e il neoliberalismo*, Ombre Corte, Verona, 2011 e G. CAMPESI, *Soggetto, disciplina, governo. Michel Foucault e le tecnologie politiche moderne*, Mimesis, Milano, 2011.

⁶³ S. CHIGNOLA, *In the Shadow of the State. Governance, governamentalità, governo*, cit., p.138. Si veda anche G. LEGHISSA, *Il modello dell'impresa e le radici della governamentalità biopolitica*, in L. Demichelis, G. Leghissa (a cura di), *Biopolitiche del lavoro*, Mimesis, Milano, 2008, pp. 73 ss.

⁶⁴ Cfr. J. LACAN, *Il seminario. Libro XVII. Il rovescio della psicanalisi 1969-1970*, ed. it. a cura di A. Di Ciaccia, Einaudi, Torino, 2001, in part. pp. 30 ss., e ID., *Del discorso psicoanalitico*, in G. B. CONTRI (a cura di), *Lacan in Italia 1953-1978*, La Salamandra, Milano, 1978, pp. 40 ss. Per un approccio specificamente filosofico-giuridico all'opera di Lacan, d'obbligo il rinvio a B. ROMANO, *Per una filosofia del diritto nella prospettiva di J. Lacan. Lezioni a. a. 1990-91*, Bulzoni, Roma 1991.

nato da un totalitario imperativo di godimento⁶⁵. Al suo interno evapora il Padre, infatti, inteso come garante dell'alleanza tra Legge e Desiderio⁶⁶. Ma non il Padrone: seppure non più soggetto, ma oggetto. E non per niente, il 3 dicembre del 1969, alla domanda di uno studente Lacan risponde così: «Ciò a cui aspirate, come rivoluzionari, è un padrone. L'avrete»⁶⁷.

⁶⁵ Per un inquadramento di ampio respiro: M. RECALCATI (a cura di), *Forme contemporanee del totalitarismo*, Bollati Boringhieri, 2007 e, da ultimo, A. PAGLIARDINI (a cura di), *Il reale del capitalismo, Et al.*, Milano, 2012.

⁶⁶ Su questo tema, inizialmente affrontato da Lacan nei termini del "tramonto dell'Imago paterna" e successivamente declinato in quelli della "evaporazione del Padre", sono tre i lavori da ricordare: J. LACAN, *I complessi familiari nella formazione dell'individuo*, ed. it. a cura di A. Di Ciaccia, tr. it. di M. Dau-bresse ed E. De Francesco, Einaudi, Torino 2005; ID., *Nota sul padre e l'universalismo*, in *La psicoanalisi*, 33, 2003, p. 9. e ID., *Dei Nomi-del-Padre seguito da Il trionfo della religione*, ed. it a cura di A. Di Ciaccia, Einaudi, Torino, 2006.

⁶⁷ J. LACAN, *Il seminario. Libro XVII. Il rovescio della psicanalisi 1969-1970*, cit., p. 259.