

## LA RECENSIONE

Jean – Pierre Gaudin<sup>1</sup>, *La gouvernance a double-face. Declinazioni e contraddizioni*, Aracne, 2017, pp. 176

Giulio Moini

La governance è come il Dottor Jekyll e Mister Hyde. Questa la metafora che Jean-Pierre Gaudin pone al centro del suo libro *Critique de la gouvernance Une nouvelle morale politique?* (Éditions de l'Aube, 2014), tradotto e pubblicato nel 2017 in Italia da Aracne con il titolo *La gouvernance a double-face. Declinazioni e contraddizioni*.

Il libro ha l'obiettivo principale di analizzare criticamente le ambiguità e le antinomie non solo del concetto di governance, ma anche dei processi socio-politici che questo vuole rappresentare. La metafora è tanto semplice quanto efficace. La governance presenta una faccia «partecipativa», pluralista e in-

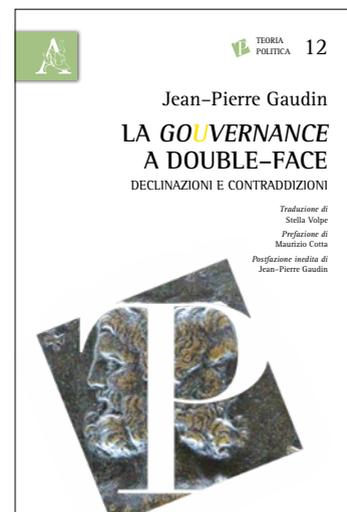
<sup>1</sup> *Politologo, giurista e geografo. Laureato a Sciences Po Paris e poi anche alla Faculté de droit de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, dove si è specializzato successivamente in diritto pubblico, titolare di un Doctorat en géographie e di un Doctorat en science politique, è Professore di scienza politica a Sciences Po Aix. Primo Direttore del centro di ricerca interdisciplinare CHERPA dell'Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence, dove gli è stato anche affidato l'incarico di Presidente della Commissione scientifica, è Presidente del Conseil Scientifique du Réseau national des Maisons des Sciences de l'Homme (RnMSH), oltre che membro del Conseil Scientifique della MSH-SUD e membro del Conseil Scientifique della FMSH (Fondation Maison des Sciences de l'Homme). Nel 2008 è stato Professore di scienza politica all'Università di Torino (titolare della cattedra Gaetano Mosca). Da anni, in quanto Professore invitato, svolge attività didattica e di ricerca in diversi atenei stranieri, quali l'Università Federale di Rio de Janeiro (UFRJ) in Brasile, l'École de Gouvernance et d'Économie di Rabat in Marocco e la Sun Yatsen University in Cina. Attualmente coordina un programma di ricerca sulla governance nei Paesi emergenti ed è co-responsabile di un programma di ricerca sino-europeo sulla urban governance in Cina. Tra le sue pubblicazioni precedenti al volume oggetto della presente recensione: Gouverner par contrat, Presses de Sciences Po, Paris 1999 (nuova ed. 2007); Pourquoi la gouvernance ?, Presses de Sciences Po, Paris 2002 (tradotto in cinese, 2010, Social Sciences Academic Press); L'action publique, Dalloz-Presses de Sciences Po, Paris 2004; La démocratie participative, Colin, Paris 2007 (nuova ed. 2013).*

clusiva - associata da J.P. Gaudin al Dottor Jekyll - e una «concorrenziale», orientata al mercato e alla competizione, associata invece a Mister Hyde. Presenta, insomma, una faccia presentabile e una pubblicamente inconfessabile (quantomeno nella retorica *mainstream*).

La tensione fra queste due declinazioni della governance attraversa tutti i capitoli del libro ed è ricostruita considerando esperienze e processi che riguardano Paesi e contesti sociali, politici, istituzionali, culturali ed economici estremamente differenziati: dalla Cina alla Spagna, dalla Francia al Regno Unito, dall'Italia alla Germania.

Questa metafora ha sicuramente il merito di restituire con immediatezza e grande efficacia comunicativa la coesistenza di diversi principi normativi e regolativi nei processi di governance. Nello stesso tempo, però, si tratta di una veicolazione di significati che merita ulteriori approfondimenti. Se è vero che il Dottor Jekyll e Mister Hyde sono la stessa persona, è pur vero però che quest'ultimo è una creazione del primo o, meglio ancora, l'esito di esperimenti mirati a tirar fuori le pulsioni primordiali e violente della personalità umana. È il virtuoso uomo vittoriano – a cui R.L. Stevenson dà la fisionomia dell'onorato e rispettato Dottor Jekyll – che crea la pozione misteriosa in grado di far emergere la sue pulsioni predatorie, violente e inconfessabili. Ora, lo sviluppo storico dei processi di governance sembra invece aver seguito un percorso capovolto: è il Mister Hyde delle forme di interazione tra attori pubblici e privati orientati a logiche di azione ispirate al primato del mercato a cercare di darsi una faccia presentabile attraverso la creazione di un Dottor Jekyll apparentemente ispirato al pluralismo e all'inclusione partecipativa di attori della società civile. E non viceversa.

Insomma, uscendo dalla suggestiva metafora, sono le forme della *participatory governance* che evolvono da quelle *market oriented*. E non il contrario. In fondo è lo stesso J.P. Gaudin a suggerire indirettamente questa lettura affermando, in apertura del libro, che «la governance è diventata l'utopia politica della democrazia di mercato» (p. 13). Un'utopia «modesta ... persino mediocre» (p. 21) che riempie il vuoto delle grandi narrazioni politiche del liberismo e del socialismo del XIX e XX secolo, con discorsi pubblici centrati sull'efficacia, l'efficienza, la proceduralizzazione dell'azione pubblica e sulla partecipazione di molteplici attori alla sua strutturazione. Un discorso me-



diocre e semplificatorio che, potremmo aggiungere, troverà nelle successive semplificazioni della proposta teorica e politica della “Terza Via” degli ulteriori puntelli concettuali. Ma da dove viene questo discorso? J.P. Gaudin risponde a questa domanda affermando che nasce «da circostanze comuni, sulla base di analisi che convergono per decretare una sola ed unica cosa: la relativizzazione del potere pubblico a differenti livelli, locale, nazionale e internazionale (p. 46). Una relativizzazione su cui insiste con forza la contemporanea riflessione socio-politologica in generale e quella francese in particolare. Basti citare, a titolo esemplificativo, le analisi di Pierre Lascoumes e Patrick Le Galés<sup>2</sup> che individuano tre rotture decisive, di carattere tanto storico quanto teorico nelle forme e nei contenuti dell’azione pubblica contemporanea, ovvero: il riconoscimento della rilevanza sempre maggiore acquisita dal volontarismo dell’azione politica di differenti attori rispetto al primato della norma e della regolazione autoritativa; il superamento dell’immagine monolitica dello Stato sostituita dal riconoscimento dell’esistenza di una complessa rete di relazioni interistituzionali; la fine del feticismo della razionalità decisionale che avrebbe dovuto governare le scelte pubbliche, a favore di una rappresentazione processuale e multifattoriale delle stesse dinamiche decisionali.

Il tema della governance conduce, utilizzando l’efficace sintesi di Gaudin, a una specifica «prospettiva dell’azione pubblica» (p. 16), in cui compromessi, partenariati, negoziati, accordi contrattuali, forme di cooperazione e collaborazione inter-istituzionale e pubblico-privato (e molto altro) mirano a una strumentazione del compromesso, alla rimozione del conflitto e – come afferma l’autore – alla «ricerca dell’accordo su dei risultati ... e alle situazioni di *win-win*, così spesso celebrate ai nostri giorni (p. 105). Il riferimento a questa idea di azione pubblica, unitamente alle sue preziose ambiguità concettuali, hanno reso la governance uno dei più diffusi concetti per l’analisi socio-politologica delle relazioni tra economia, politica e società e delle dinamiche di potere iscritte in questo stesso sistema di relazioni.

Ed è proprio in riferimento alle forme storiche del potere e ai processi di *empowering* e *dis-empowering* nella ristrutturazione scalare del potere e del sistema di interdipendenze tra attori politici, economici e sociali che può essere utile collocare la riflessione sui processi di governance per differenziarli da altre forme di policy making inclusivo, attivate nel corso degli anni novanta, che sono solitamente ricondotte sotto l’etichetta delle nuove forme di partecipazione politica.

Partecipazione e governance, infatti, non solo condividono uno spazio semantico comune, che fa complessivamente e genericamente riferimento all’in-

<sup>2</sup> Lascoumes P. - Le Galés P., *Sociologie de l’action publique*, Armand Colin, Paris, 2012.

clusione di attori economici e/o della società civile nella costruzione delle decisioni pubbliche, ma soprattutto conoscono una formulazione e una diffusione estremamente ravvicinata dal punto di vista storico-cronologico.

Non è quindi casuale che crescano, nella produzione scientifica del primo decennio del nuovo millennio, lavori che ricorrono a forme di ibridazione dei due concetti. Si parla, soltanto per fare alcuni esempi, di «*collaborative governance*»; «*empowered participatory governance*»; «governance partecipativa»; «governance partecipativo-deliberativa».

La sovrapposizione tra governance e partecipazione riecheggia anche nei dilemmi con cui si confronta Gaudin: «più democrazia e più management ... formula incantatoria o manipolazione?» (p. 15) e testimonia, più in generale, il processo di *concept stretching* a cui sono sottoposti entrambi i concetti.

In particolare la riflessione sulle forme di governance partecipativa (che anche Gaudin utilizza), evidenzia un aspetto interessante. In primo luogo mostra che la partecipazione (articolata in termini collaborativi e/o deliberativi) non è utilizzata come un sostantivo, ma come aggettivo per qualificare la governance. Viene usata per specificare una caratteristica dei processi di governance, senza però intaccarne la centralità. Declina concettualmente la governance piuttosto che farla declinare dal punto di vista storico e operativo. La partecipazione, nella prospettiva della *participatory governance*, non implica il superamento o la messa in discussione radicale dei processi di governance, ma al contrario li stabilizza. La partecipazione, in altri termini, legittima i processi di governance, in cui i confini tra pubblico e privato si fanno più incerti, attraverso il richiamo retorico all'inclusione di attori sociali in questi stessi processi.

Indirettamente critico nei confronti di tali posizioni, è chi considera la governance e la partecipazione come due distinte forme di policy making inclusivo, che possono essere differenziate considerando chi viene incluso, su cosa, in quale scala spaziale di azione e con quali finalità<sup>3</sup>, o anche chi sottolinea come la partecipazione implica l'inclusione di soggetti deboli e tradizionalmente esclusi dai processi decisionali, mentre la governance rimanda alla formulazione di politiche per lo sviluppo economico e la competizione che hanno a che fare, al contrario, con la prevalenza di attori forti dotati di risorse importanti.

Differenziare i due concetti (e i processi reali da questi espressi) è certamente importante. Ma è parimenti rilevante individuare non solo la loro contiguità, ma anche la loro sostanziale complementarità.

<sup>3</sup> d'Albergo E., *Governance, Participation and in-between. Inclusion in Policy Making and Policies for Inclusion in Four Western European Metropolises*, in «Pôle Sud», n. 32, pp. 93-108, 2010.

Ed è proprio tale aspetto che può consentire di isolare delle prime piste di riflessione per esplorare «la doppia faccia, liberale normativa e sociale partecipativa, della *governance*» (p. 17) che Gaudin pone al centro del suo libro.

L'idea quindi è che non si tratti di aspetti contraddittori o dilemmatici ma, al contrario, complementari. Tale complementarità evidenzia infatti il compimento di una dinamica storica avviata tra gli anni ottanta e novanta del secolo scorso, quando la riforma delle politiche distributive di derivazione keynesiana e la correlata crescente managerializzazione delle amministrazioni pubbliche hanno trovato nel concetto di *governance* un utile strumento per rendere meno evidente, anche attraverso il costante richiamo alla necessità di risorse private per le politiche, il dimagrimento a cui erano sottoposti i sistemi pubblici di azione. Se è vero, come ha scritto G. Stoker<sup>4</sup>, che la «*governance* rappresenta la faccia presentabile dei tagli alla spesa pubblica», allora la partecipazione può essere considerata la faccia presentabile della *governance* e, transitivamente, dei tagli alla spesa pubblica. In altri termini la partecipazione è un utile supporto per una compensazione simbolica (e in parte materiale) sia dei costi sociali delle politiche sottrattive degli ultimi decenni, sia di quelli politici dei processi di *governance* a queste correlate.

Per cogliere le relazioni tra partecipazione e *governance* è necessario passare da una prospettiva di analisi statica a una storica, ovvero leggere storicamente le trasformazioni conosciute dai processi di *governance*. In questa prospettiva partecipazione e *governance* - piuttosto che essere combinate nell'ossimoro della *governance* partecipativa - costituiscono un'endiadi in grado di esprimere, non senza una "felice" ambiguità, la riconfigurazione delle relazioni tra politica, società ed economia nella costruzione delle decisioni di rilevanza collettiva. Una riconfigurazione che, come detto, si articola lungo differenti scale di azione e che appare caratterizzata, nel suo insieme, da una progressiva perdita di rilevanza degli attori pubblici nella costruzione delle politiche o, meglio ancora, da quello che D. Marquand<sup>5</sup> ha complessivamente ed efficacemente chiamato «declino del pubblico». La formula, decisamente abusata (ma proprio per questo rilevante), attraverso cui si è generalmente sintetizzata la trasformazione dei processi decisionali è stata la transizione dal primato del *government* a quello della *governance*. Un primato che si è sviluppato nel quadro della neoliberalizzazione delle politiche e che ha posto problemi di efficacia, *accountability* e legittimità delle scelte pubbliche. Si sono cioè evidenziati, tanto dal punto di vista teorico quanto da quello empirico, alcuni im-

<sup>4</sup> Stoker G. (1998), *Public-Private Partnership and Urban Governance*, in J. Pierre (a cura di), *Partnership in Urban Governance: European and American Experience*, London, MacMillan, pp. 34-51, 1998, p. 39.

<sup>5</sup> Marquand D., *Decline of the Public*, Cambridge, Polity Press, 2004.

portanti limiti dei processi di governance e la partecipazione è divenuta una preziosa risorsa discorsiva e operativa per tentare di superare tali limiti. Per rendere più chiaro questo punto è utile analizzare storicamente le trasformazioni che il concetto di governance ha conosciuto dagli anni ottanta ad oggi, distinguendo tre principali fasi di sviluppo che descrivono, nel loro insieme, il ciclo dei cambiamenti dell'azione pubblica.

Il punto di partenza di tale ricostruzione può essere individuato nell'idea di Stocker secondo cui le diverse definizioni di governance presenti in letteratura, pur nella diversità dei riferimenti disciplinari e teorici, condividono l'idea di base che si tratti di un nuovo stile di *governing* in cui i confini tra pubblico e privato diventano sempre più confusi e indistinti. I processi di governance rinviano, in altri termini, alle relazioni che si strutturano, in forma mutevole nel corso del tempo, tra economia, politica e società.

Queste relazioni, a loro volta, sono orientate tanto da principi normativi (valori di riferimento) quanto da criteri di razionalità (logiche di azione) non solo tra loro reciprocamente coerenti, ma anche tendenzialmente condivisi dagli attori politici, economici e sociali che agiscono nello stesso spazio di governance.

Il prevalere nel corso del tempo di differenti principi normativi e criteri di razionalità descrive differenti forme idealtipiche di governance, che possono essere ricostruite assumendo come punto di partenza la crisi delle forme di azione pubblica tipiche dello stato keynesiano del secondo dopoguerra, che si basavano sul principio normativo della gerarchia e, utilizzando un criterio di razionalità sostantiva, definivano autoritativamente diritti e doveri. Coerentemente con le riflessioni della *political economy* e dell'analisi socio-politologica è possibile individuare due principali modelli di governance: quello *market oriented* tipico degli anni ottanta e quello *network oriented* tendenzialmente prevalente invece nel corso degli anni novanta. Mentre il primo modello fa riferimento al principio normativo della competizione e punta su un criterio di razionalità procedurale, il secondo fa riferimento al principio normativo della interdipendenza e punta su un criterio di razionalità negoziale e riflessiva.

In altri termini nelle forme di governance *market oriented* si ritiene, coerentemente con i postulati della *public choice*, che il principio della competizione, tipico delle strategie di azione degli attori economici *self-interested*, abbia una efficacia allocativa maggiore delle forme di azione pubblica orientate alla gerarchia. Da qui il superamento di una razionalità sostantiva che alloca diritti e doveri a favore di un criterio di razionalità puramente procedurale, in base al quale ci si limita a garantire la sussistenza, il rispetto e la riproducibilità delle condizioni di contesto entro le quali far sviluppare le dinamiche competitive. È, in sintesi, l'idea del superamento dello stato erogatore a favore di uno stato regolatore o di un *enabling state*.

È in questa specifica fase di sviluppo che prende forma il «Mister Hyde concorrenziale» descritto da J.P. Gaudin.

Nelle forme di *governance network oriented* si ritiene invece, coerentemente con le riflessioni sulla società in rete, che in una situazione di crescente individualizzazione, differenziazione e specializzazione delle forme dell'azione sociale e politica, il principio della interdipendenza - tanto degli individui quanto dei sottosistemi sociali (economia, politica, società, diritto, cultura ecc.) - sia il solo che possa garantire efficaci forme di azione pubblica «*under post modern conditions*»<sup>6</sup>. Ma se cresce la consapevolezza della interdipendenza, allora cresce anche il bisogno di fare cose insieme piuttosto che da soli, ovvero di ricorrere a forme di collaborazione o cooperazione inter-individuale e intersistemica che devono essere sostenute da criteri di razionalità negoziale o riflessiva. Si tratta, in sintesi, di una concezione relazionale dello stato, la cui funzione principale è realizzare un'efficace azione di *public network management*. Questa, coerentemente con le premesse teoriche del neoinstituzionalismo, implica la capacità di fissare le condizioni istituzionali per la collaborazione e la cooperazione tra i diversi attori dell'azione pubblica.

Osservando storicamente la successione di questi modelli di governance ci si rende conto che tendenzialmente ognuno di questi si afferma e si consolida in relazione ai limiti storici del modello precedente. Se, quindi, i modelli di governance orientati al mercato, nel momento della loro affermazione, mirano tradizionalmente a compensare l'inefficienza allocativa della gerarchia, quelli orientati alle reti hanno come obiettivo principale quello di contrastare il depotenziamento dell'*accountability* delle forme di azione pubblica centrate sul principio della competitività, sui processi di privatizzazione delle imprese pubbliche e sulla contrattualizzazione dei rapporti tra politica e amministrazione. Il processo di «*hollowing out the state*», tipico ad esempio della riforma del sistema amministrativo britannico degli anni '80 ha avuto, come hanno efficacemente notato van Kersbergen e van Waarden<sup>7</sup>, «*as its main victim accountability*»: l'incertezza del confine tra responsabilità degli attori pubblici e privati tanto nella formulazione quanto nella implementazione delle politiche, ha progressivamente oscurato chi è responsabile di cosa e nei confronti di chi. Da qui il ricorso a forme reticolari di governance che, in virtù del principio della interdipendenza e di una razionalità orientata alla negoziazione e alla

<sup>6</sup> Bogason P., *Public Policy and Local Governance*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2000, p. 1.

<sup>7</sup> Kersbergen K. e Waarden E., *Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy*, in «European Journal of Political Research», n. 43, pp. 143-171, 2004, p. 160.

riflessività condivisa considerate chiavi di un efficace network management, avrebbero dovuto contenere tale deficit creando una sorta di responsabilità diffusa e condivisa delle scelte pubbliche. Forzando la definizione, si può dire che attraverso le forme di governance orientate alle reti si è cercato di determinare una sorta di «socializzazione» dell'*accountability* sulle decisioni di rilevanza collettiva. Ben presto, però, anche questa soluzione ha mostrato i suoi limiti principali. La condivisione della responsabilità sulle scelte pubbliche tra reti di attori interdipendenti non garantisce infatti in maniera automatica che queste stesse scelte siano legittime tanto dal punto di vista procedurale (soggetti, forme e processi della decisione), quanto da quello sostanziale (contenuti della decisione). Lasciando da parte le questioni procedurali e considerando gli aspetti sostanziali, un paio di esempi - tra i tanti possibili che riguardano il caso italiano - possono evidenziare i problemi di legittimità delle scelte pubbliche realizzate all'interno di processi di governance orientati alle reti: la costruzione di coalizioni collusive di interessi in alcuni dei patti territoriali per lo sviluppo locale in Italia degli anni '90, in molti casi finalizzate a ottenere finanziamenti pubblici, o la strutturazione di rapporti tra amministrazioni e terzo settore nell'ambito delle politiche dei servizi sociali spesso sfociati in coalizioni collusive di interessi.

L'analisi diacronica delle forme di governance mostra, in sintesi, che i modelli che si sono succeduti tra la fine degli anni settanta e quella degli anni novanta, piuttosto che rappresentare i passaggi di una soluzione incrementale ai problemi di governabilità, *accountability* e legittimità delle forme dell'azione pubblica ne hanno cumulato i limiti principali. Non solo quindi le forme di governance *market oriented* non risolvono il problema della governabilità e dell'efficacia dell'azione pubblica di tipo gerarchico, ma vi aggiungono problemi di *accountability*. Analogamente le forme di governance *network oriented* non solo non risolvono le questioni della governabilità e dell'*accountability* delle scelte pubbliche, ma pongono ulteriori questioni di legittimità delle stesse. Insomma, si cumulano problemi anziché soluzioni. Non è perciò casuale che molta della letteratura della fine degli anni '90 e dei primi anni del nuovo secolo sul tema della governance si concentri sul problema della inevitabilità dei suoi fallimenti, dei suoi dilemmi, sul deficit di democraticità dei processi di governance e sulla connessa questione della democratizzazione delle reti di *governance*.

Dilemmi a cui J.P Gaudin aggiunge questioni ancor più specifiche come, ad esempio, «il trionfo politico dell'utilitarismo nella governance europea» (p. 99).

Le pratiche di *governance market* e *network oriented* lasciano quindi in eredità al nuovo secolo sostanziali problemi di governabilità, *accountability*, legittimi-

tà, efficienza e democraticità delle forme dell'azione pubblica. E la soluzione a tali problemi è individuata nelle forme della *participatory* e/o *collaborative* governance. Queste, nella loro rappresentazione più semplice, sviluppano le concezioni socio-politiche di governance che riconducono questo concetto al risultato delle dinamiche di interazione tra attori politici, sociali e amministrativi. Si tratta di modelli che nel loro insieme sostengono nuove forme di collaborazione tra stato e società civile, nell'ipotesi che la partecipazione possa rinforzare la legittimità, la giustizia e l'efficacia dell'azione pubblica.

Si tratta quindi di un modello che fa riferimento al principio normativo dell'inclusione e ad una razionalità tipicamente deliberativa. È proprio in questa specifica fase di sviluppo che si delinea il Dottor Jekyll partecipativo descritto da Gaudin.

Questo modello dovrebbe, in teoria, consentire di risolvere tutti i problemi cumulati dalle precedenti forme di governance, ovvero quelli della governabilità (o efficacia), della *accountability* e legittimità delle scelte pubbliche. La governabilità, ovvero la capacità di rispondere efficacemente a problemi di rilevanza collettiva, dovrebbe essere garantita non solo dall'inclusione nel processo decisionale di coloro che risultano essere direttamente interessati dal problema, ma anche dal ricorso a forme di razionalità deliberativa, basate, tradizionalmente, sul confronto argomentato tra opinioni e pareri e sul perseguimento di un interesse generale. L'*accountability* e la legittimità formale delle decisioni rimandano invece alla responsabilità che hanno le istituzioni pubbliche nell'attivazione e nella gestione di questi processi di coinvolgimento dei cittadini o dei gruppi di interesse nella costruzione delle scelte di policy. Si tratta in altri termini di processi decisionali legittimi poiché attivati da attori istituzionali che sono dotati dell'autorità formale necessaria non solo per sviluppare forme collaborative di governance, ma anche e soprattutto per trasformare in decisioni collettivamente vincolanti gli output dello stesso processo partecipativo.

È esattamente in relazione al problema della legittimazione delle scelte pubbliche che l'ibridazione teorica tra governance e partecipazione, nelle formule sostanzialmente intercambiabili della *collaborative* o *participatory governance*, evidenzia non solo i suoi principali limiti interpretativi nella comprensione della contemporanea dinamica di riconfigurazione delle relazioni tra politica, società ed economia, ma anche quella 'felice' ambiguità richiamata in precedenza.

L'idea che i problemi di legittimazione delle scelte pubbliche possano essere risolti puntando su una crescente inclusione di attori sociali nel *decision making*, ovvero puntando principalmente sulla ristrutturazione dei rapporti tra politica e società, non consente di vedere come questi stessi problemi ab-

biano in realtà origini storiche e strutturali ben più complesse. Bob Jessop<sup>8</sup> analizzando i limiti delle forme di «*heterarchic governance*», concettualmente assimilabili a quelle *network oriented*, individua nel rapporto conflittuale tra i processi di accumulazione del capitale (con i suoi inevitabili costi sociali) e quelli della loro legittimazione politica uno dei suoi principali fattori di crisi. Da qui anche l'ambiguità dell'idea di *participatory governance*, che la rende potenzialmente utilizzabile a fini strumentali. Gli esiti possono essere la disciplina di una società locale da parte di gruppi dominanti per adattarsi al mercato o, più complessivamente, alla creazione di soggettività sociali maggiormente governabili. Alle forme di *participatory* o *collaborative governance*, in breve, sembra ben adattarsi la conclusione a cui giungono – come riportano P. Le Galés – C. Crouch e W. Streeck nella loro analisi dei capitalismi europei, secondo cui «lo spazio politico alla partecipazione popolare diventa accessibile a delle prestazioni simboliche ... dopo un certo tempo la politica simbolica può aiutare i governi a neutralizzare le rivendicazioni dei cittadini»<sup>9</sup>.

Queste forme di governance partecipativa mostrano, in definitiva, una capacità di depotenziare il conflitto e, soprattutto di depoliticizzare l'azione pubblica. Una depoliticizzazione che si realizza mediante lo spostamento delle issue al centro dell'azione pubblica verso la sfera privata, la sfera delle scelte individuali, delle famiglie o delle comunità locali (*societal depoliticization*)<sup>10</sup>. Con tale processo, ad esempio, le questioni ambientali non implicano scelte di governo o mutamenti nei comportamenti delle imprese che producono beni e determinano inquinamento, ma diventano questioni che riguardano gli stili di vita e di consumo dei singoli. Oppure il benessere individuale non è più conseguenza del funzionamento di un efficace sistema di welfare, ma diventa l'esito possibile di un individuo che responsabilmente si occupa di se stesso o di una famiglia che si prende cura di un proprio membro in difficoltà (ad esempio un anziano).

Gli effetti depoliticizzanti della governance partecipativa sono ben evidenziati anche da J.P. Gaudin secondo il quale si creano «degli spazi di discussione contraddistinti dalla “buona volontà” e “senza pregiudizi”, al fine di aggirare gli scontri tradizionali e gli schieramenti costituiti di vecchia data ... la governance partecipativa consacra un'atomizzazione delle prese di posizione momentanee in seno ad ogni spazio di dibattito. Interazioni nelle discussioni e

<sup>8</sup> Jessop B., *The Rise of Governance and the Risk of Failure: the Case of Economic Development*, in «International Social Science Journal», n. 155, pp. 29-46 1998, p. 39.

<sup>9</sup> Le Galés P., *La nuova political economy delle città e delle regioni*, in «Stato e Mercato», 52: 53-91, 1998, p. 53.

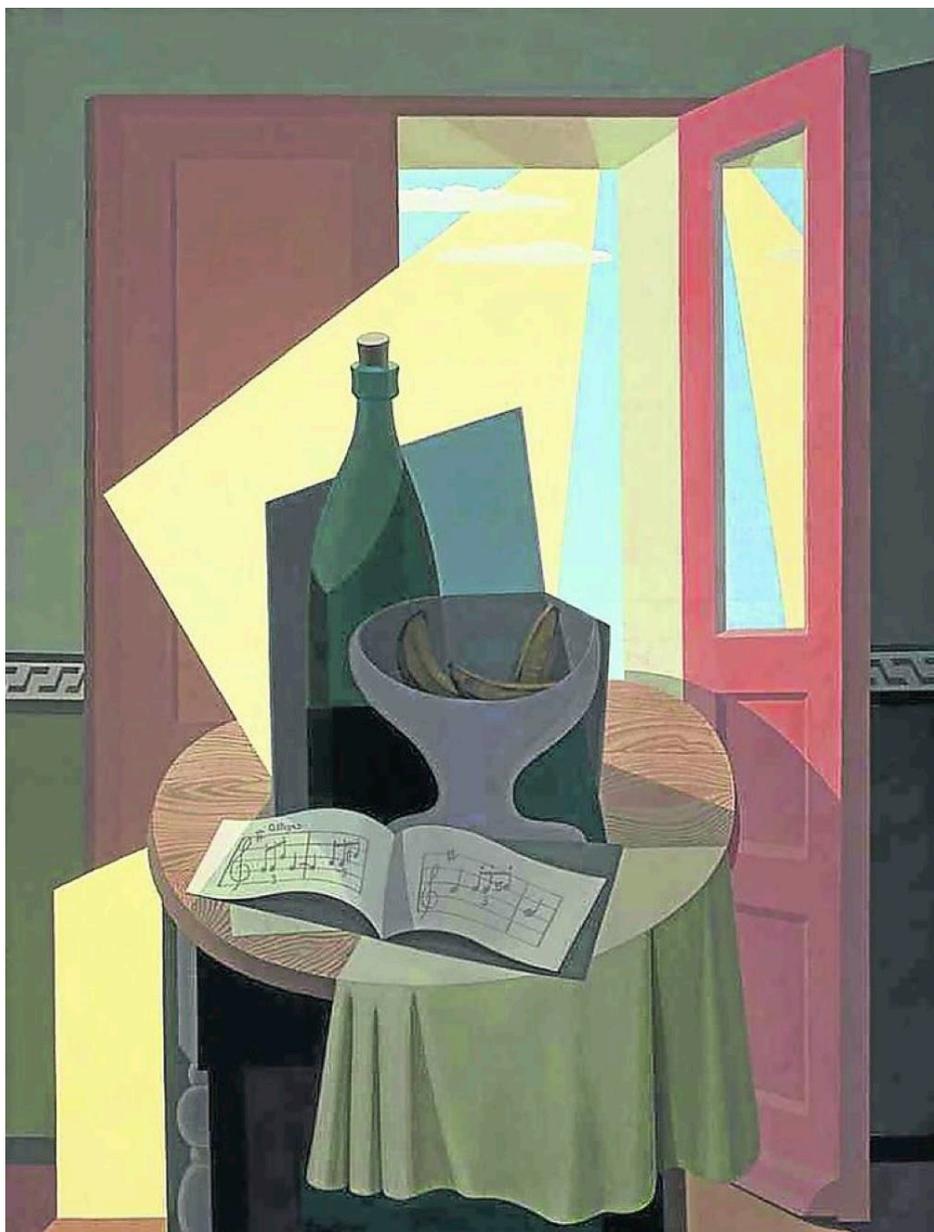
<sup>10</sup> Wood M. and Flinders M., *Rethinking depoliticization: beyond the governmental*, in «Policy & Politics», 42 (2), pp. 151-170, 2014.

scambi di convinzioni individuali vanno così insieme. Le opinioni esprimono dei consensi puntuali su dei temi staccati gli uni dagli altri e mirati. Questo approccio psicologizzante della politica si ritrova oggi in tanti altri aspetti dell'azione pubblica. Serve a depoliticizzare, vale a dire a marginalizzare le convinzioni e le scelte globali, per rinviare alle buone volontà individuali» (p. 154). Si tratta, comunque di una forma di depoliticizzazione complementare e successiva a quella basata sulla tecnicizzazione delle decisioni, attraverso ad esempio il primato dei numeri e delle formule dell'efficienza (depoliticizzazione discorsiva)<sup>11</sup> o, anche, attraverso lo spostamento delle responsabilità decisionali verso arene non elettive come le agenzie amministrative indipendenti (depoliticizzazione governativa)<sup>12</sup>, che hanno a lungo costituito la spina dorsale delle forme di governance orientate al mercato e delle riforme del new public management a esse correlate. Anche su questo punto Gaudin annota con precisione tendenze ben evidenti che corrispondono a quello che chiama, solo per fare un esempio tra i tanti possibili, dei «referenti d'azione, essenzialmente quantitativi, conducono presto alla feticizzazione della cifra. È lo spirito delle certificazioni qualità e degli auditing del mondo delle imprese. L'efficienza fa parte delle credenze contemporanee che creano un continuum fra gestione pubblica e management privato» (p. 100).

In conclusione il libro di J.P. Gaudin va letto e consigliato per la capacità di problematizzare, con riferimento a una interessante molteplicità di casi ed esempi, le ambiguità e le opacità dei contemporanei processi di governance. Ambiguità e opacità che possono in parte essere ridotte evidenziando (cosa che fa indirettamente lo stesso Gaudin) come la governance - sia quando veste i panni rispettabili del Dottor Jekyll, sia quando indossa quelli meno rassicuranti di Mister Hyde - rappresenta la variegatura delle forme assunte dall'azione pubblica nel quadro storico dell'egemonia degli attori e degli interessi del neoliberismo. Il principale invito del libro, che dovrà essere certamente raccolto, è di lavorare a una progressiva storicizzazione delle analisi delle strutture e dei processi della governance e di collocare tali analisi nel quadro della riarticolazione delle forme del potere nelle società contemporanee. In questo sforzo emerge con chiarezza la centralità che una sociologia politica della governance, criticamente e storicamente orientata, può assumere.

<sup>11</sup> Wood M. and Flinders M., 2014, *op. cit.*

<sup>12</sup> Wood M. and Flinders M., 2014, *op. cit.*



Emilio Pettoruti, *Concierto* (1941)