

TEORIA POLITICA

I2

*Direttore*

Natascia MATTUCCI  
Università degli Studi di Macerata

*Comitato scientifico*

Cristiano Maria BELLEI  
Università degli Studi di Urbino “Carlo Bo”

José Francisco JIMENEZ DIAZ  
Universidad Pablo de Olavide

Julien PIERON  
Université de Liège

Matteo TRUFFELLI  
Università di Parma

Gianluca VAGNARELLI  
Università degli Studi di Macerata

La collana è stata codiretta da Carla Amadio e Natascia Mattucci fino al volume numero 7, *La critica tra scienza e politica*.

## TEORIA POLITICA



*L'apoliticità non esiste. Tutto è politica*

— Thomas Mann

La collana di Teoria politica si propone di accogliere e pubblicare ricerche e studi, in particolare monografie e volumi collettanei, dedicati alle trasformazioni del “politico” analizzato attraverso le pratiche, le istituzioni, il lessico, le teorie e la storia delle idee. Si intende offrire spazio anche a lavori inediti che ricostruiscano i mutamenti dello spazio politico attraverso temi quali la sfera pubblica, i cambiamenti che investono le soggettività politiche (con riferimento alle capacità e ai diritti), la fenomenologia rappresentativa, il simbolismo e la comunicazione politica. Con questa iniziativa editoriale ci si rivolge a quanti seguono le metamorfosi contemporanee del “politico” con l’intento critico proprio degli studiosi, teso a intercettare le dinamiche che si intrecciano nel rapporto società–politica–diritto, e con l’attenzione vigile di quei lettori che vogliono orientarsi nella comprensione dei fenomeni politici con strumenti concettuali adeguati alle sfide di un mondo che esige uno sguardo locale, nazionale e globale.

Opera originale:

Jean-Pierre Gaudin, *Critique de la gouvernance: Une nouvelle morale politique?*, ISBN 978-2815910057, Les Éditions de l'Aube, La Tour-d'Aigues 2014.

Jean–Pierre Gaudin

**La *g*ouvernance a double–face**

Declinazioni e contraddizioni

*Traduzione di*  
Stella Volpe

*Prefazione di*  
Maurizio Cotta

*Postfazione inedita di*  
Jean–Pierre Gaudin



Copyright © MMXVII  
ARACNE editrice int.le S.r.l.

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

via Quarto Negroni, 15  
00040 Ariccia (RM)  
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-0063-9

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: marzo 2017

# Indice

- 9 *Prefazione*
- 13 *Premessa*
- 15 *Introduzione*

## **Così seducente!**

- 21 *Fino in Cina. . .*
- 35 *Gli inventori della gouvernance*
- 57 *Mille gouvernances, ma alcune ossessioni*

## **Le contraddizioni della gouvernance**

- 75 *Un Dottor Jekyll partecipativo*
- 99 *Un Mister Hyde concorrenziale*

## **La politica a pezzettini**

- 123 *Tutti indignati domani?*

129    *Critica dei consensi sparsi*

139    *Una “accettabilità” senza politica*

149    *Conclusione*

159    *Postfazione*

169    *Bibliografia*



## Prefazione

di Maurizio Cotta\*

La parola *governance* ha incontrato negli ultimi anni un successo sempre più grande, tanto in ambienti accademici che giornalistici e ormai anche nel linguaggio corrente. Come conviene con le parole che hanno tanto successo è opportuno a un certo punto fermarsi e porsi qualche domanda sul loro significato e sulla loro utilizzazione. Nel caso di *governance* si tratta veramente di una parola le cui proprietà euristiche sono tali da farne lo strumento per una comprensione della realtà politica odierna più efficace di quanto non consentano termini classici, come governo, autorità, potere? E, ancora, una parola che sembra diventata un *paspartout* per le situazioni più diverse, che ha successo tanto presso chi studia le nuove forme dei processi di decisione politica nei paesi di democrazia matura, che tra gli studiosi del funzionamento di quella peculiare organizzazione politica che è l'Unione Europea e persino tra gli studiosi cinesi che vagheggiano modalità politiche relativamente pluraliste e dialogiche

\* È professore di Scienza Politica all'Università degli studi di Siena, dove dirige il Centro Interdipartimentale di Ricerca sul Cambiamento Politico (CIRCaP). È stato direttore (1991–97) del Dipartimento di Scienze Storiche, Giuridiche, Politiche e Sociali della stessa università. Ha insegnato in passato alla University of Texas at Austin (1989–1990), all'Istituto Universitario Europeo (1992–93), alla Central European University di Budapest (gennaio–febbraio 2010).

pur all'interno di un sistema che sembra non voler rischiare nessuna incrinatura al controllo centrale dell'élite politica arroccata nella città proibita di Pechino, indica veramente un concetto empiricamente definito? Oppure è uno strumento che nella migliore delle ipotesi fa valere una carica normativa encomiabile per promuovere forme di esercizio del potere più flessibili, aperte e magari partecipative e nella peggiore delle ipotesi è invece uno strumento sottilmente manipolatorio per colorare di rosa e rendere più gradevoli realtà nelle quali i rapporti di forza non sono certo spariti?

In questo libro il politologo francese Gaudin, con tono leggero e sottilmente ironico, ma con piena conoscenza di causa, ci conduce per mano per capire meglio fin dove la parola *governance* ci può servire per decrittare la realtà in movimento della politica contemporanea e dove invece diffonde una nebbia linguistica sottile che ci fa perdere la presa sui fenomeni politici reali.

Se da un lato il libro ricostruisce le origini scientifiche di una parola sviluppata nel tempo per cercare di capire meglio forme nuove di gestione politica che il concetto tradizionale di governo strettamente associato alla istituzione ministeriale-burocratica non riusciva più a cogliere, e ci introduce a vari filoni di dibattito accademico, dall'altro inseguendo gli usi sempre più diffusi della parola tratteggia con veloci sintesi una affascinante carrellata su cambiamenti e innovazioni, speranze e delusioni della vita politica degli ultimi quarant'anni. Come sempre in effetti innovazioni nella realtà e invenzioni terminologiche si rincorrono e rimandano le une alle altre in un gioco di specchi. In questa esplorazione l'Autore fa emergere le due anime, se così si può dire, del discorso sulla *governance*: quella tecnocratica, spesso im-

bracciata dalle organizzazioni finanziarie internazionali, che mira alla promozione dell'efficienza attraverso nuove forme di organizzazione decisionale ed esecutiva che superino le rigidità delle tradizionali modalità politico-burocratiche, e quella democratico-partecipativa che è invece alla ricerca di forme di coinvolgimento della cittadinanza nei processi di decisione più ricche, dialogiche e intense rispetto a quelle un po' usurate della democrazia rappresentativa elettorale.

Un altro aspetto centrale sotteso a gran parte della discussione sulla governance è la questione del rapporto tra pubblico e privato nella politica contemporanea. Rispetto ad un passato nel quale la distinzione tra sfere pubblica e privata veniva pensata e presentata come nettissima (se questo corrispondesse pienamente alla realtà o fosse almeno in parte un *wishful thinking* di matrice ideologica sarebbe interessante esplorare ulteriormente) la politica degli ultimi decenni ha indubbiamente visto molte contaminazioni tra modelli di conduzione di stampo pubblicistico e privatistico nella conduzione degli affari statali. Il concetto di governance sovviene quindi per descrivere queste realtà nuove. Ma anche qui non dovrebbe far dimenticare completamente la distinzione fra modalità e finalità e portare ad una nebbia nella quale "tutto quello che è reale è razionale" e viceversa.

Probabilmente uno degli ambiti più topici del discorso sulla governance è quello della Unione Europea. Se da un lato questo corrisponde ad un dato certamente reale, cioè quello della debolezza di un governo istituzionalmente ben definito della comunità sovranazionale, dall'altro lato, e qui la lezione demistificatoria di Gaudin giunge utile, un certo compiacimento delle istituzioni europee verso formule di governance speciali probabilmente nasconde

l'incapacità di prendere atto coraggiosamente dei deficit di democrazia rappresentativa che affliggono l'Unione e di trarne le necessarie conseguenze. La parola *governance* può diventare allora un pericoloso paravento per nascondere ciò che manca e che rende oggi pericolante la costruzione europea.

Su questa linea si muovono le conclusioni generali di Gaudin che invitano ad una maggiore sobrietà nell'uso del concetto di *governance* e a non buttare a mare con troppa facilità le forme più sperimentate del governo rappresentativo. Ma a cercarne piuttosto la riforma, sicuramente difficile, eppure necessaria.

## Premessa

La *gouvernance* è diventata l'utopia politica della democrazia di mercato. Se ne rende conto in questo libro, ritmato da paragrafi che segnano i movimenti e le tappe della riflessione. In questo, la sua forma fa eco alle prime riflessioni sistematiche sul governo moderno che erano state formulate da John Locke, così come alle analisi senza concessioni di Guy Debord, confrontando teoria e situazioni.



## Introduzione

Perché la *gouvernance* serve da etichetta a tutte le effervescenze di oggi? La crisi finanziaria e monetaria fa sognare una *necessaria gouvernance dei mercati*. Nuovi *strumenti di gouvernance* sono invocati a tutti i vertici mondiali, persino nei consessi del FMI e dell'OCSE. Peraltro, su un registro molto diverso, il richiamo ad una *gouvernance* più democratica risuona altrettanto forte, giacché la crisi finanziaria è diventata una crisi sociale e politica. I *no-global* e gli Indignati radunati nelle piazze pubbliche protestano fucosamente contro le Borse e vogliono sperimentare una *gouvernance* "partecipativa" con delle deliberazioni prese dalla base. La *gouvernance* promuove allo stesso tempo l'efficacia manageriale e dei progressi democratici. Ma si può ragionare nello stesso modo con i banchieri e gli Indignati? Per fare chiarezza su questi usi ambigui, bisogna tornare alle incertezze della fine degli anni Novanta del Novecento. Fine della guerra fredda, rimessa in discussione degli Stati-nazione, nuovi flussi finanziari internazionali. Come contrappunto, nasce l'idea di *gouvernance*. In mondi diversi, l'impresa, l'amministrazione, le associazioni, si ricorre ormai a questo termine così simpatico, associandolo a dei nuovi obiettivi di co-operazione, co-ordinazione, co-produzione... Tutto questo per più democrazia, da una parte, e più management, dall'altra. Ma è compatibile?

La *gouvernance* appare come un Giano dalle due facce contraddittorie. Da una parte, una gestione normativa pre-

scrittiva; dall'altra l'apertura democratica che fa sognare. Tra le due vi è una grande divergenza. Stando così le cose, la *gouvernance* non potrebbe essere solo una formula incantatoria, o addirittura una manipolazione?

Più di un decennio fa, definivo “carezzevole” il termine *gouvernance*, in un primo libro su questo argomento. Il termine *gouvernance* addolcisce ed eufemizza il termine “governo”, fa pensare ad un approccio meno autoritario, più negoziato. Allo stesso tempo, tuttavia, invitavo a stare attenti riguardo alle poste in gioco della *gouvernance*, a fare un approfondimento sui contesti, a mantenere una certa distanza critica. Fra le infatuazioni moderniste e gli usi quasi indiscriminati di questo vocabolario dell'azione, eravamo in pochi ad essere lucidi.

Venti anni dopo che questa nozione ha iniziato a diffondersi, si comincia a vedere meglio cosa denota l'idea di *gouvernance*. Il suo richiamo alla flessibilità è soprattutto esternalizzazione al settore privato. La sua preoccupazione per l'efficacia è la messa in concorrenza contabile. Sì, ma che cosa è? Alla conferenza Rio+20 si richiedeva recentemente «una nuova *gouvernance* dello sviluppo sostenibile», che sarebbe alimentata da una forte partecipazione dei cittadini. Qualche anno fa, si celebrava una *gouvernance* della terza via, fra capitalismo e socialismo. Domani, sarà solo una *gouvernance* dell'austerità, nel quadro del trattato europeo di stabilità?

Come si può criticare qualcosa di tanto legittimo quanto l'efficacia, si obietterà! Dipende tutto dalla definizione. . . Nel mondo della *gouvernance*, la nostra inchiesta mostra che si tratta soprattutto di una ricerca di efficienza, che rimanda al “risultato” in cifre, indicizzato al costo finanziario. I principi politici si eclissano così dietro la gestione contabile.

Con la *gouvernance*, è ad una prospettiva dell'azione pubblica che siamo in definitiva condotti. Andremo ver-



so una sorta di “post–democrazia”, ove la deliberazione parlamentare si offuscherà dietro una *gouvernance* gestionale, senza politica? Con il distacco che offre il tempo, molte analisi sono ormai meno ingenuie di dieci anni fa. Ma perché la *gouvernance* resta allora per molti una parola onnicomprensiva di così buon senso?

La *gouvernance* cerca oggi di colmare il vuoto lasciato dalla fine delle grandi ideologie politiche dei secoli XIX e XX, il liberalismo, il capitalismo, il socialismo e il comunismo. Ciò resta tuttavia un progetto di corto respiro, giacché per mascherare le contraddizioni che la attraversano, la *gouvernance* può proporre solo un assemblaggio di compromessi frammentati e di micro–consensi, senza una volontà d’insieme. Se non osa più designare una *rottura radicale* con l’idea di governo, la *gouvernance* ammantava un vasto insieme di cooperazioni, che si suppone siano più flessibili e meno piramidali di una volta. Ma questo non spiega niente, finché non si analizza la doppia faccia, liberale normativa e sociale partecipativa, della *gouvernance* moderna.

In questo libro, innanzitutto si misurerà l’eco globale dell’idea di *gouvernance*, che sia nei paesi ricchi o poveri, democratici o autoritari. Perché dunque un tale successo?

Questa infatuazione lascia vedere che al di là di una grande dispersione degli orientamenti, i precetti della *gouvernance* sono contraddistinti da due orientamenti che si contraddicono, la partecipazione cittadina egualitaria e la concorrenza di mercato. È questa ambiguità che fa paradossalmente il successo della *gouvernance*.

Al di là del garbuglio attuale, questo permetterà di farsi un’idea dell’avvenire di questa pallida utopia del XXI secolo, in cui si ritiene che i dibattiti sulla volontà politica svaniscano dietro le ottimizzazioni contabili.