



GOVERNANCE

**TEORIE, PRINCIPI, MODELLI,
PRATICHE NELL'ERA GLOBALE**

a cura di **Antonino Palumbo**
e **Salvo Vaccaro**

2007



Governance dello Stato

e stato della Governance: una panoramica

di Antonino Palumbo

Il tema della *governance* segue e continua il dibattito sulla crisi dello stato-nazione (Sørensen 2004). Globalizzazione e riforme neo-liberali sono ritenute responsabili per avere ridimensionato in modo irreversibile ruolo, funzioni ed effettività dell'azione statale rispetto a quella di altre entità emergenti a livello sovra- trans- e sub-nazionale (Zürn 1999). La fine della guerra fredda e la caduta del muro di Berlino nel 1989 sono visti come il punto terminale di un ciclo politico che ha avuto nello stato il soggetto politico egemone a partire dalla pace di Westfalia del 1648 (Held 1993). La *governance* quale insieme di processi e istituzioni post-statali assume qui il ruolo di un termine polivalente che intende descrivere sia la realtà della crisi di transizione in atto sia i corsi d'azione intrapresi per risolverla (Stoker 1998). Lasciando da parte la questione generale della crisi dello stato nazionale, l'obiettivo che mi propongo in questa introduzione è quello di: (i) chiarire come ed in che senso la *governance* cambia le forme e le dinamiche politiche associate allo stato nazionale e (ii) valutare se ed entro quali limiti queste rappresentano realmente un'alternativa superiore a quelle del passato recente. A tale fine faccio uso di tipi ideali weberiani il cui ruolo, vale ricordarlo, non è quello di descrivere la realtà accuratamente, ma di fornire strumenti euristici utili a comprenderla. La discussione assume inoltre che questi tipi ideali caratterizzano in modo significativo i sistemi politici dell'Europa occidentale e del Nord America. Non è quindi interessata ad analizzare né le differenze interne ai vari contesti costituzionali, né tantomeno la rappresentatività di queste forme di governo a livello globale. Sono escluse dalla discussione altre forme di *governance* che o non hanno una relazione diretta con lo stato (*corporate governance*), o cadono entro l'ambito delle relazioni internazionali (*global e good governance*) esaminato nella *prima* parte.

1. Dal governo alla governance

A partire dalla fine della seconda guerra mondiale il modello di governo che si afferma nei paesi industriali occidentali è quello welfarista-keynesiano. Le caratteristiche che contraddistinguono tale modello sono le seguenti. A livello decisionale abbiamo una concezione elitaria dei principi che devono caratterizzare una democrazia rappresentativa, la quale riduce il ruolo dei cittadini nell'ambito della *policy*. Il potere dei cittadini rimane confinato all'elezione di coloro a cui deve essere demandato potere decisionale reale. Una volta esaurito il processo elettorale, i controlli che questi hanno sull'operato dei rappresentanti sono infatti minimi e rigorosamente circoscritti. In questa visione, l'arbitrarietà delle decisioni democratiche è limitata dall'uso di procedure aggregative dirette alla massimizzazione della funzione di utilità sociale espressa dalla *polity*. Anche in questo caso comunque la definizione di suddetta funzione di utilità sociale è demandata ad apposite elites incaricate di sondare ed elaborare gli interessi, desideri e preferenze dei cittadini stessi. La divisione dei poteri e meccanismi di bilanciamento tra questi creano inoltre un sistema di pesi e contrappesi che riduce il potere delle maggioranze politiche e protegge gli interessi delle minoranze (Hirsch 1977).

Data la complessità del processo decisionale e del contesto istituzionale che emerge dalla divisione dei poteri, la definizione delle politiche pubbliche viene in buona sostanza gestita dagli organi esecutivi e dai vari uffici addetti alla pianificazione socio-economica da cui questi dipendono. In alcuni casi (sistemi presidenziali) l'equilibrio di potere tra organi esecutivi e rappresentativi è fortemente sbilanciato a favore dei primi, tanto da rendere questi ultimi meri organi di ratifica di decisioni prese in altre sedi. Ma anche laddove è il parlamento a ritenere il potere di iniziativa legislativa si assiste ad una crescita progressiva dell'influenza dell'esecutivo sul legislativo. L'implementazione delle politiche pubbliche rimane inoltre con l'esecutivo ed è portata avanti da apposite strutture amministrative organizzate in modo burocratico che dipendono direttamente da questo ultimo. A tali strutture amministrative è attribuito l'onere di realizzare gli obiettivi programmatici definiti nei piani governativi attraverso l'allocazione autoritativa delle risorse economiche tra i vari ambiti produttivi. È inoltre attraverso questi apparati burocratici che i diritti di cittadinanza sociale sono soddisfatti. Il modello welfarista-keynesiano definisce un ordine politico gerarchico che assicura la trasmissione effettiva dei comandi necessaria allo sviluppo sociale ed economico della *polity* e la cui legittimità è assicurata dall'essere basato sulla sovranità popolare, sul riconoscimento di diritti individuali universali e su un sistema di regole obiet-

tivo ed imparziale: lo stato di diritto liberal-democratico (Dunleavy e O'Leary 1987).

Il successo conseguito da questo tipo di organizzazione politica nel risanare le fratture sociali create dallo stato liberale prebellico e nel portare avanti la ricostruzione economica postbellica ne favoriscono la diffusione all'interno delle democrazie industriali occidentali fino a renderlo il modello politico dominante. Eppure, già a partire dai primi anni sessanta numerosi osservatori avevano cominciato a notare alcuni degli 'effetti perversi' prodotti dalle politiche di *welfare* e a mettere in dubbio l'efficacia del modello stesso (Palumbo 2003). In primo luogo veniva evidenziata la tendenza delle strutture di *welfare* a creare una curiosa quanto preoccupante ipertrofia burocratica. Le difficoltà in cui si dibattevano i programmi di integrazione sociale gettavano inoltre ombre sulla reale efficacia delle politiche sociali nell'assicurare i diritti sociali riconosciuti a livello costituzionale. Anzi si evidenziava come tali politiche finissero per produrre dipendenze sociali e assistenzialismo, con conseguente spreco di risorse pubbliche che potevano essere utilizzate più produttivamente. Le politiche economiche davano infine segni di logoramento, come conferma l'inatteso affacciarsi di un fenomeno non contemplato dalla teoria keynesiana stessa: la stagflazione. Non fa meraviglia quindi che alla fine degli anni sessanta il vastissimo consenso sociale intorno alle politiche di *welfare* fosse ormai in declino, aprendo la strada ad un'intensa discussione teorica circa i rapporti tra stato e mercato e la validità dei modelli macroeconomici keynesiani. È in questa fase che emerge prepotente la questione della crisi di legittimità (Habermas 1976), la quale viene tradotta da molti autori in termini sistemici come dovuta al sovraccarico strutturale promosso dai sistemi di *welfare* (Offe 1984).

Le misure adottate per fare fronte alla supposta crisi di legittimità portano diversi stati europei (quelli continentali in particolare) a ridefinire il modello welfarista-keynesiano in senso neo-corporativo. Rispetto al modello precedente quello neo-corporativo si distingue per una apertura a soggetti sociali nuovi sia negli ambiti decisionali sia in quelli relativi al *policy making*. L'inclusione più o meno formalizzata di questi soggetti economici all'interno dei meccanismi rappresentativi democratici ha un duplice scopo. In primo luogo si propone di ridurre le spirali inflazionistiche attraverso la sottoscrizione di patti sociali che siano in grado di frenare l'ascesa dei prezzi e del costo del lavoro. In secondo luogo, le procedure consociative hanno l'obiettivo di rafforzare la legittimità del sistema politico stesso attraverso il coinvolgimento diretto dei rappresentanti di reti corporative estese assunte come portatrici di interessi sociali oggettivi. Rimane pressoché invariato invece il processo di implementazione, ancora nella mani delle gros-

se burocrazie nazionali, le quali continuano ad operare tramite la legge e a rispondere ai comandi trasmessi attraverso linee gerarchiche centralizzate (Schmitter 1983).

L'accomodamento neo-corporativo rappresenta comunque una soluzione parziale e temporanea dei problemi generati dal *welfare state*. Stagflazione, assistenzialismo, trappole della povertà e sclerosi burocratica continuano ad affliggere le democrazie industriali occidentali anche se in forma meno acuta. Gli *shocks* petroliferi della metà degli anni settanta producono però effetti economici e sociali che finiscono per inclinare la forza della soluzione neo-corporativa. Alla crisi economica generata da costi energetici elevati si accompagnano infatti tutta una serie di fenomeni (quali la rivolta fiscale, le lotte operaie, la fuga di capitali, il deficit pubblico fuori controllo) che non solo rendono difficile l'osservanza dei patti sociali stabiliti, ma finiscono per minare la legittimità delle forze sociali che li hanno sottoscritti. Fermo restando l'inabilità del sistema politico a soddisfare le aspettative di larghe fasce sociali, gli accordi consociativi vengono progressivamente percepiti come semplici accordi collusivi di vertice. La giuridificazione e burocratizzazione delle organizzazioni sociali che prendono parte alle reti consociative non fa che rafforzare tale percezione e genera fughe centrifughe che ne minano le basi sociali e la forza di mobilitazione. Il risultato complessivo è una crisi politica generale e l'implosione della coalizione sociale sulla quale si basava il consenso keynesiano postbellico (Birch 1984).

In questo quadro di crisi l'avvento al potere dei governi conservatori della signora Thatcher in Gran Bretagna e di Ronald Reagan negli Stati Uniti segna l'avvento di una nuova fase politica che pone le basi per la creazione di un diverso modello politico basato su valori, istituzioni e politiche alternative a quelli tipici del *welfare state*: il modello neo-liberale. La prima è più significativa differenza tra il modello neo-liberale e i due discussi sopra consiste nell'abbandono di valori liberal-democratici a favore di valori libertari (Palumbo 2003). I neo-liberali non solo si oppongono allo stato e all'interventismo economico, ma criticano anche l'idea che possa esistere un interesse generale della *polity* da realizzare. L'adozione di una prospettiva metodologica e normativa individualista li porta ad esaltare una concezione negativa della libertà che ritiene le scelte collettive democratiche e l'azione pubblica come difettive e potenzialmente oppressive. Coerentemente con il pensiero liberale classico, i neo-liberali attribuiscono allo stato solo un ruolo minimo e ristretto alla protezione e salvaguardia dei contratti e dei diritti di proprietà individuale. Data l'esistenza di visioni del mondo diverse e concezioni della libertà più ampie di quella negativa, i governi neo-liberali succedutisi a partire dal 1979 hanno elaborato procedure che mirano a trasformare le preferenze di gruppi ed indivi-

dui che compongono la *polity* e attribuito crescente potere decisionale ad agenzie private o semi-private che condividono suddetti valori (Stone 2000). A livello di *policy making* le riforme promosse dai neo-liberali hanno introdotto forme di *partnership* che intendono sviluppare relazioni di tipo orizzontale simili a quelli prodotti dai modelli neo-corporativi. A differenza di quest'ultimo qui però le relazioni tra *partners* tendono ad essere di tipo competitivo piuttosto che cooperativo.

Il modello neo-liberale introduce inoltre innovazioni significative anche e soprattutto a livello di implementazione. La critica dello stato interventista ha portato allo smantellamento delle burocrazie pubbliche prodotte dal *welfare state* e alla loro sostituzione con strutture amministrative più flessibili e dallo status formale incerto e transitorio (Acoino 1990). Il *New Public Management* ha introdotto un modello organizzativo dove i dipartimentali hanno assunto la forma di costellazioni di agenzie amministrative ruotanti attorno al centro strategico ministeriale. Meccanismi di mercato promuovono una permanente competizione tra le agenzie per assicurarsi i contratti di fornitura stabiliti dal centro (Jackson 2001). Le politiche di privatizzazione e deregolazione prima e di decentramento e devoluzione poi hanno trasformato il panorama istituzionale creando uno spazio frastagliato dove burocrazie e burocrati hanno perso il monopolio che avevano sui processi di implementazione e sono ora esposte ai controlli di qualità stabiliti centralmente e alla competizione proveniente dal settore privato (Rhodes 1996). Il processo ha anche finito per rivoluzionare le relazioni di lavoro. I tradizionali contratti a tempo indeterminato e gli avanzamenti di carriera per anzianità riguardano adesso solo un numero ristretto di burocrati che opera prevalentemente al centro della costellazione dipartimentale. Il resto del personale, quello impiegato soprattutto nelle agenzie, opera invece sulla base di contratti di diritto privato a tempo definito e con retribuzioni fortemente dipendenti dal tipo di prestazione fornita (Lane 2001).

Il modello neo-liberale ha sollevato dubbi e obiezioni la cui rilevanza è anche superiore a quelle espresse nei confronti dei tipi di governo precedenti (Gray, 1998; Stiglitz 2002). La nascita di estesi movimenti di protesta, come quello dei no-global, rappresenta inoltre un segnale evidente della mancanza di sostegno e di legittimità popolare che l'affliggono. Data la ristretta base sociale sulla quale resta, tale dissenso ha potenzialmente la capacità di mettere in discussione il consenso neo-liberale e, qualora emerga un'alternativa percorribile, iniziare un processo di implosione simile a quello che portò al crollo del consenso keynesiano. La *governance* rappresenta una soluzione istituzionale generata al fine di evitare che ciò possa accadere, la quale definisce un modello politico che combina assieme soluzioni neo-liberali e neo-cor-

porative. Delle prime riprende in modo particolare le innovazioni introdotte a livello di implementazione, mentre delle seconde accetta l'idea di allargare la base sociale sulla quale poggia il sistema politico neo-liberale a nuovi attori sociali.

Quale tipo ideale, la *governance* si riconosce più in valori democratici che in quelli liberali classici (Sørensen e Torfing 2004). La partecipazione dei cittadini viene valutata positivamente non solo a livello di scelta dei rappresentati a cui affidare compiti legislativi, ma anche a livello di *policy making* e nei processi di implementazione. Significativo al proposito è l'importanza attribuita alla sussidiarietà quale principio di valore sul quale strutturare le relazioni tra istituzioni politiche centrali, locali, transnazionali e internazionali (Paquet 2001). A livello di implementazione la sussidiarietà porta alla definizione di sistemi partecipativi multilivello che cercano di connettere i cittadini e le agenzie amministrative operanti ai diversi piani dell'edificio politico post-nazionale. Questi sono chiamati a costituire *partnerships* pubblico-private incaricate di produrre i beni pubblici e i servizi sociali stabiliti a livello decisionale e di interagire con i *network* coinvolti nel processo di *policy making* al fine di ridurre gli effetti perversi responsabili per i fallimenti di governo. L'obiettivo a cui aspira la *governance* è quello di creare una *polity* reticolare autopoietica, capace cioè di regolarsi e correggersi in modi che ne rafforzano non solo l'efficienza ma anche il potere di inclusione sociale e quindi la legittimità (Vedi il capitolo di Peters). Le differenze sostanziali tra la *governance* e i modelli di governo neo-liberali risiede nella ricerca del consenso e dell'inclusione di attori sociali 'incarnati', piuttosto che di individui razionali 'disincarnati', e nel tentativo di sviluppare incentivi più ampi di quelli esclusivamente monetari prodotti dalle dinamiche competitive del mercato. Rispetto alle soluzioni neo-corporative, la *governance* riconosce invece le limitazioni dei meccanismi rappresentativi elitari e preme per forme deliberative in grado di coinvolgere combinazioni sempre diverse di attori sociali (Pierre e Peters 2000).

2. Governance, strutture a rete e ordine policentrico

La *governance* sottolinea il ruolo di categorie concettuali nuove che si vanno ad aggiungere ai tradizionali binomi stato-mercato, pubblico-privato e gerarchia-anarchia producendo trinomi e contrapposizioni teoriche più complesse. Le categorie concettuali nuove sono connesse con le nozioni di '*network*' e di 'ordine policentrico', ai quali viene ora attribuito un significato diverso da quello a questi dati dal pensiero neo-liberale che pure li aveva impiegati in funzione antistatalista. *Networks* e ordi-

ne policentrico identificano prima di tutto un ambito logico distinto da quelli incarnati da stato e mercato, pubblico e privato, gerarchia e anarchia (Thompson 2003). I due concetti suggeriscono inoltre soluzioni alternative ai problemi di azione collettiva generati dall'interazione sociale, in particolare quelli relativi alla coordinazione delle azioni decentrate di individui e gruppi (Peters 1998). L'esplicazione di tale logica e dei meccanismi di coordinazione sociale a questa associati ci permette di elaborare una triplice definizione della *governance*: quale sistema regolativo, modello organizzativo e struttura produttiva.

2.1. *La governance quale sistema regolativo*

Le forme di regolamentazione pubblica suggerite dalla *governance* implicano la ridefinizione dei seguenti elementi: (i) le istituzioni addette alla sua elaborazione e supervisione, (ii) le forme con cui darle contenuto pratico effettivo e (iii) il contenuto sostanziale stesso. A livello istituzionale la *governance* richiede una riarticolazione della struttura della *polity* diretta a delegare l'autorità pubblica a livelli che stanno al di sopra e al di sotto di quelli nazionali (Zürn 1999). Dato che i processi di globalizzazione hanno reso l'azione statale parzialmente ineffettiva, si rende ora necessario stabilire strutture autoritative regionali trans- e sovranazionali a cui delegare poteri crescenti. Nel contesto europeo questo livello regionale transnazionale coincide con quello coperto dalle istituzioni comunitarie. Inoltre, come precisano Hooghe e Marks (V. saggio in seguito), dato che parte delle inefficienze dell'azione politica statale sono dovute alle strozzature nei flussi informativi tra centro e periferia, si richiede la devoluzione dei poteri alle autorità locali territoriali tradizionali ed a nuove forme giurisdizionali funzionali create per portare avanti compiti specifici e limitati nel tempo. In altre parole, si rende necessaria una *governance* multilivello dove i poteri di supervisione sono espletati da una pluralità di agenzie regolative a geometria variabile. L'applicazione pratica di questi principi ha portato ad una vera e propria esplosione delle istituzioni di *audit* (Power 1997). La variazione istituzionale ha richiesto inoltre una parallela diversificazione degli strumenti normativi utilizzati per regolamentare una *polity* siffatta (Scott 2003). La legislazione nazionale parlamentare non solo diventa palesemente insufficiente, ma è chiamata a concorrere con quella promossa dalle istituzioni alle quali viene delegato potere regolamentare. Al fine di evitare conflitti deleteri, la *governance* suggerisce di ridimensionare il ricorso alla legislazione parlamentare limitandola all'elaborazione di leggi quadro il cui compito è quello di coordinare le attività regolative esplicitate dalle varie giurisdizioni territoriali e funzionali operanti al di sopra e al di

sotto di quella statale. Gran parte delle funzioni regolative sono infine portate avanti attraverso strumenti non legislativi quali: regolamenti amministrativi, codici di autoregolazione, direttive, raccomandazioni e *targets*.

Treib, Bähr e Falkner (2005) individuano cinque aree tematiche che aiutano a comprendere le novità introdotte dalla *governance* quale sistema regolativo. (i) *obbligo legale vs. legge debole*: se la legislazione tradizionale impone obblighi diretti ed universali, gli strumenti regolativi utilizzati dalla *governance* hanno la forma di *standards* e linee guida a cui bisogna conformarsi in modo autonomo; sono inoltre progressivamente sempre più impiegate le raccomandazioni per le quali non esiste obbligo alcuno. (ii) *approcci di implementazione rigidi vs. flessibili*: mentre le direttive stataliste definiscono anche le procedure di implementazione da seguire, la *governance* attribuisce alle agenzie di implementazione maggiore autonomia operativa e libertà d'azione. (iii) *presenza vs. assenza di sanzioni*: mentre gli strumenti normativi tradizionali stabiliscono le sanzioni associate alla non applicazione, la *governance* preferisce operare più attraverso sistemi di incentivo che per mezzo di sanzioni, soprattutto penali. (iv) *regolazione materiale vs. procedurale*: se la regolazione statale è essenzialmente di carattere procedurale, quella avocata dalla *governance* presta più attenzione al conseguimento di risultati effettivi che alla correttezza formale. (v) *norme fisse vs norme malleabili*: mentre la normativa statale tende a piegare i contesti locali a logiche omogeneizzanti, la *governance* richiede una maggiore sensibilità e adattabilità delle norme al contesto in cui vanno applicate. In aggiunta la *governance* richiede un maggiore coinvolgimento dei cittadini attraverso l'impiego strumenti deliberativi diretti a complementare i meccanismi rappresentativi propri della democrazia liberaldemocratica. Come notano sia Guy Peters sia Mark Bevir, (V. rispettivi capitoli contenuti nel presente volume) requisiti partecipativi e deliberativi si riflettono anche nel contenuto della regolazione. Per la *governance* la funzione di quest'ultima non è quella di imporre finalità ed obiettivi decisi in altre sedi, ma di stimolare le capacità autopoietiche della *polity*.

2.2. La governance quale modello organizzativo

La teoria economica neo-istituzionale sostiene che tutte le forme organizzative esistenti occupano i punti di un continuum i cui poli estremi sono il mercato da un lato e le gerarchie dall'altro (Williamson 2000). Gli approcci organizzativi di derivazione sociologica ritengono la narrativa neo-istituzionale semplicistica e mettono in risalto l'esistenza di forme istituzionali altre rispetto a mercato e gerarchie: i *net-*

works, o strutture a forma reticolare. La letteratura in materia ha cercato di chiarire come queste organizzazioni non siano una forma mista o ibrida, ma un modello organizzativo originale operante sulla base di criteri e logiche alternative rispetto a quelle di mercato e gerarchie (Podolny e Page 1998).

I *networks* individuano una forma organizzativa dove l'interazione fra gli agenti che ne fanno parte non si basa né su relazioni di comando dipendenti da una autorità centrale, né su equilibri decentrati prodotti da logiche di massimizzazione diretta dell'utilità attesa. Una struttura reticolare rappresenta un sistema di relazioni di scambio (i) informali, (ii) ad alta densità e (iii) persistenti nel tempo fra (iv) individui socializzati. All'interno di un *network* ruoli e funzioni hanno una natura volontaristica; risultano quindi più flessibili di quelli presenti nelle gerarchie, ma meno fluide di quelle prodotte dalle relazioni contrattuali di mercato (Powell 1990). Quale meccanismo di coordinazione sociale i *networks* non dipendono né da procedure giuridiche codificate né dai segnali emessi dal sistema dei prezzi. La coordinazione è il prodotto di pratiche sociali dialogiche all'interno dei quali individui e gruppi hanno l'opportunità di: (a) esprimere le loro opinioni, (b) modificare le proprie preferenze e (c) deliberare sul corso d'azione da intraprendere (Sabel 2004). I *networks* si differenziano infine da mercati e gerarchie per quanto riguarda i sistemi di incentivi utilizzati e le dinamiche che assicurano l'osservanza individuale. Mentre le gerarchie stabiliscono relazioni di impiego sicure e durature che premiano imparzialità e anzianità di servizio, i *networks* dipendono da incentivi di carattere reputazionale che premiano identità specifiche e fedeltà personali. Per altro verso, mentre i mercati, e le transazioni che questo promuove, restano su incentivi prettamente, se non esclusivamente, monetari, le strutture reticolari dipendono invece da logiche di scambio basate sul regalo (Mauss 1954), o tipiche dell'economia dell'eccesso (Bataille 1988). Conseguentemente, mentre i mercati ricercano equilibri strategici in grado di assicurare vantaggi economici reciproci immediati, le strutture reticolari restano su relazioni di fiducia in grado di garantire vantaggi reciproci più ampi di quelli puramente economici e differiti nel tempo. Come afferma Grahame Thompson:

“la logica del *network* opera al ‘limite’ del dono reciprocato e del dono non reciprocato. Ogni ritorno deferito che caratterizza l'economia utilitaristica del dono stabilisce un obbligo fra due individui e di conseguenza crea un debito sociale tra di loro, mentre un dono non reciprocato tipico dell'economia dell'eccesso stabilisce i suoi legami sociali in una forma sconosciuta e irrealizzata: attraverso la magia del falso e l'impegno sottaciuto con aldilà” (2003: 107).

La *governance* vede i *networks* come strumenti privilegiati attraverso cui coinvolgere la società civile nei processi di governo e nella produzione di beni e servizi pubblici. Da un punto di vista strutturale questo comporta riforme dirette a: (i) trasformare lo stato nazionale da una struttura gerarchica centralizzata in una '*polity* reticolare' dove società civile e istituzioni pubbliche nazionali e transnazionali sono connesse senza soluzione di continuità attraverso legami densi che uniscono nodi posti ai diversi livelli del pubblico e del privato (Ansell 2000); (ii) rivedere le funzioni dei vari nodi socio-politici in modo da ridurre quelle di 'portiere' (*gatekeeper*), interessate cioè al controllo dei canali di comunicazione (tipici degli assetti neo-corporativi), ed incrementare quelli di 'usciera' (*gateway*) dirette a favorire la costituzione e accesso a canali di comunicazione nuovi e più efficaci (Kjaer 2004); (iii) devoluzione dei poteri decisionali ad entità autonome sub- e transnazionali e trasferimento delle funzioni di implementazione ad agenzie amministrative e *partnerships* pubblico-privato (Yee 2005); (iv) integrare le strutture geografico-territoriali tipiche dello stato nazionale con una molteplicità di giurisdizioni funzionali specifiche, non esclusive, sovrappo- nentesi e con orizzonti temporali variabili ma definiti (V. saggio di Hooghbe e Marks). L'azione congiunta di queste ristrutturazioni dovrebbe favorire la costituzione di 'etarchie' in grado di stimolare le capacità autopoietiche della società civile e permettere l'emergenza di un ordine politico policentrico e democratico (Kooiman 2000).

2.3. La governance quale struttura produttiva

La letteratura sulla *governance* riprende ed applica alla *polity* i temi elaborati dalla sociologia economica a proposito dell'impresa post-for- dista (DiMaggio 2003). Come per quest'ultima, le ristrutturazioni elen- cate sopra mirano alla disaggregazione dello stato nazionale centraliz- zato in una costellazione di autorità territoriali locali, nazionali e tran- snazionali e di giurisdizioni funzionali connesse tra di loro attraverso legami multipli. L'adozione di una *governance* reticolare implica la revi- sione di alcuni degli obiettivi tradizionalmente associati con l'azione dello stato, specialmente nella versione welfarista-keynesiana domi- nante nel secondo dopoguerra. Prima di tutto, l'azione pubblica non è più vista come diretta alla promozione di uno sviluppo socio-economi- co nazionale uniforme attraverso l'azione di integrazione e sostegno delle regioni più svantaggiate. Al contrario, l'intervento statale si propo- ne di stimolare lo sviluppo endogeno ed è disposto ad accettare la pos- sibilità di variazioni regionali che riflettano caratteristiche e vocazioni locali (Brenner 2004). In secondo luogo, cambiano anche gli strumenti di intervento elaborati a livello decisionale per creare le condizionali neces-

sarie ad uno sviluppo endogeno sostenibile: (i) l'intervento centrale diretto a stimolare la domanda aggregata viene sostituito da investimenti e sussidi mirati all'assistenza tecnica e alla creazione di 'nodi' in grado di favorire lo stabilimento di reti interindividuali ed interorganizzative; (ii) piani e programmi di sviluppo sono anche essi abbandonati a favore di progetti specifici e limitati aventi come obiettivo la valorizzazione di risorse e conoscenze locali e la creazione di canali di comunicazione appropriati fra i soggetti indispensabili al successo dell'impresa, (iii) finalità, risorse e assistenza tecnica non sono più decise a livello centrale e canalizzate attraverso le strutture burocratico-amministrative dello stato, ma sono demandate ad appositi *policy networks* e *partnerships* pubblico-private che coinvolgono gli agenti locali incaricati di portare avanti i progetti stessi (Tshuma 2000).

Il funzionamento di questi *networks* interpersonali e interorganizzativi segue le modalità descritte a proposito delle costellazioni economiche post-fordiste:

"L'unità di base di queste strutture è la squadra o gruppo di lavoro a cui è attribuita la responsabilità e a cui sono dati i mezzi per conseguire gli obiettivi prefissati; non ha importanza se questo rappresenta formalmente un'entità indipendente. La coordinazione fra questi gruppi avviene attraverso l'attribuzione ripetuta di obiettivi [...]. Questi obiettivi vengono poi scomposti [...] in compiti specifici per squadre e gruppi. Gli obiettivi vengono rivisti alla luce dell'esperienza acquisita dai gruppi. Le revisioni e modificazioni delle singoli parti portano alla revisione dell'insieme e viceversa. Questo processo di monitoraggio-apprendimento decentrato consente ad ogni componente di osservare la prestazione degli altri in modo abbastanza accurato per capire se conviene continuare ad impegnarsi nel progetto" (Sabel 1995: 3).

Nel caso della *polity* reticolare l'unità di base è il gruppo di progetto composto da una molteplicità di organizzazioni pubbliche e private, locali, nazionali e transnazionali. L'elaborazione ed attuazione delle varie fasi del progetto, che avviene all'interno di queste strutture, sono portate avanti attraverso pratiche deliberative aventi due funzioni principali: (i) favorire i flussi comunicativi fra i vari soggetti coinvolti nel progetto e (ii) permettere di capire se vale la pena continuare ad impegnarsi nel progetto e con quali *partners*. Con il passare del tempo l'esperienza accumulata dagli agenti impegnati nei vari progetti porta alla creazione di 'poliarchie deliberative' interessate alla definizione e realizzazione di altri progetti (Cohen e Sabel 1997). La capacità di apprendimento e di selezione endogena dei partecipanti dovrebbe rendere i *networks* immuni sia dai problemi di sclerosi burocratica che affliggono le strutture gerarchiche sia dal *free-riding* con il quale si con-

frontano le soluzioni di mercato. In ambito politico, le poliarchie deliberative dovrebbero motivare e responsabilizzare gli agenti coinvolti nei processi decisionali e di implementazione in modi da ridurre aspettative e costi di governo eccessivi (Albrow 2001).

3. *Limiti della governance*

Gli studiosi che hanno dato avvio agli studi sulla *governance* sono stati più interessati ad enfatizzare le potenzialità delle strutture di governo reticolare che ad analizzarne i limiti intrinseci. La letteratura in materia risulta dunque spesso scarsamente critica sia riguardo alle potenzialità offerte da *networks* e partenariati sia riguardo alle reali intenzioni delle istituzioni che hanno optato per soluzioni del genere. La generazione di studiosi che le è succeduta ha cominciato a mettere in luce i difetti che accompagnano le soluzioni reticolari e l'ambivalenza dei *policy networks* e delle *partnerships* realizzate nel frattempo. In questa sezione conclusiva propongo una panoramica delle questioni critiche sollevate nella letteratura più recente. Queste hanno come oggetto privilegiato le strutture reticolari. Per facilità espositiva le ho raggruppate in tre classi: (i) fallimenti della coordinazione; (ii) carenze di legittimità; (iii) inabilità a creare identità collettive forti.

3.1. *La governance come strumento di coordinazione*

La *governance* viene comunemente presentata come uno strumento di coordinazione più efficiente di gerarchie e mercati. Come però ci ricorda Bob Jessop (V. capitolo dell'autore di seguito), anche la *governance* può fallire. La nozione di fallimento riguarda l'incapacità della *governance* nello stabilire canali di comunicazione appropriati che permettono ai vari agenti coinvolti nel processo politico di coordinare le proprie azioni. Uno degli ambiti dove questo tipo di fallimento può manifestarsi con più facilità è quello dove si richiede una visione sinottica dell'intero processo produttivo o campo d'azione. Le operazioni militari tra eserciti opposti sono spesso usati come esempi emblematici. Qui l'elaborazione di strategie d'attacco o difensive richiede la possibilità di identificare la posizione di brigate e divisioni con precisione e di muoverle con certezza. Strutture reticolari autoriflessive o non sono in grado di garantire ciò, o richiedono tempi troppo lunghi per rendere questo tipo di organizzazione adeguata ad operare in tali contesti. In questi ambiti le organizzazioni gerarchiche possono quindi assicurare vantaggi competitivi superiori rispetto a quelli offerti dalle strutture reticolari.

Da un punto di vista opposto, Christopher Hood (1991) ha sottoli-

neato come principi organizzativi che premiano la flessibilità e l'abilità ad intervenire in situazioni di crisi improvvisa sono spesso in contraddizione con quelli che premiano efficienza ed economicità. L'obiettivo di Hood è quello di difendere le amministrazioni pubbliche di tipo weberiano dagli attacchi di coloro che puntano l'indice contro i fallimenti del governo (Le Grand 1991). L'argomento può naturalmente essere ribaltato al fine di mostrare i limiti di natura economica in cui incorrono le soluzioni reticolari. Rispetto ai mercati, i *networks* devono la loro importanza al fatto di garantire continuità ai flussi comunicativi anche quando alcuni canali sono interrotti. L'interconnessione nodale permette infatti alle informazioni di fluire attraverso canali alternativi secondari. Da un punto di vista economico questi canali secondari rappresentano però ridondanze organizzative ed implicano costi non irrilevanti. Strutture reticolari sono quindi inefficienti rispetto a soluzioni di mercato equivalenti.

I benefici conseguibili attraverso le strutture a rete dipendono infine dalla facilità di accesso al *network* e/o alle informazioni circolanti al suo interno. I *networks* rappresentano dunque dei *commons*, delle soluzioni economiche che si basano sulla condivisione e proprietà collettiva delle risorse. In quanto tale prestano il fianco alle strategie opportuniste degli agenti razionali e sono suscettibili ai problemi di sottoinvestimento e/o ipersfruttamento denunciati da Garrett Hardin (1968). In generale è possibile dimostrare che le condizioni che possono portare alla tragedia dei *commons* non sono relative solo all'assetto proprietario collettivo, ma anche alle caratteristiche delle risorse stesse. Quale forme organizzative i *commons* risultano inadatti a gestire risorse che hanno le seguenti caratteristiche: (i) non escludibilità, (ii) tangibilità ed (iii) esauribilità (Palumbo e Scott 2005). Anche in questo caso possiamo utilizzare il risultato per enfatizzare come pure in questi ambiti soluzioni gerarchiche o di mercato possono risultare più efficienti di quelle reticolari.

Bob Jessop (cap. 9) individua tre ulteriori cause di fallimento della *governance* dovute a: (i) le asimmetrie relazionali tra capitale e lavoro proprie dei sistemi capitalistici; (ii) gli obiettivi, valori e orizzonti temporali che caratterizzano agenti diversi posti ai differenti livelli del processo politico; (iii) le limitazioni conoscitive proprie delle organizzazioni autoriflessive. Da sole o in combinazione questi elementi possono determinare l'emergenza di fallimenti sistemici tali da rendere la *governance* una soluzione meno appetibile di quelle statali o di mercato anche quando è assunta come complementare e non alternativa a queste ultime. L'autore ritiene che siccome nessuna forma organizzativa pura è immune da fallimenti, sarebbe necessario mantenere una varietà di forme organizzative alle quale potere ricorrere quando si

toccano i limiti di ogni singola forma. Il 'principio di varietà necessaria' avanzato dal sociologo inglese implica il passaggio dalla *governance* alla *meta-governance*:

"La *meta-governance* ha come obiettivo la gestione della complessità, della pluralità e dei grovigli di gerarchie che caratterizzano le forme di coordinazione principali. Essa ha che fare con l'organizzazione delle condizioni necessarie per la *governance* e per questo richiede una combinazione giudiziosa di mercato, gerarchia e *networks* così da potere raggiungere ciò che coloro coinvolti nella *meta-governance* pensano siano i risultati migliori possibili. In questo senso *meta-governance* significa anche l'organizzazione delle condizioni per la *governance* dalla prospettiva della selettività strategica inscritta strutturalmente, cioè nei termini di un loro privilegiamento asimmetrico di alcuni risultati rispetto ad altri. Purtroppo a causa del fatto che ogni pratica può incorrere in fallimenti, *meta-governance* e *oscillazione* possono anche esse fallire" (Jessop cap. 9: 230).

Le valutazioni scettiche di Jessop sono supportate da diversi studi empirici che hanno analizzato l'effettività di *policy networks* e partenariati pubblico-privati operanti ai diversi livelli del processo politico (Davies 2002; Lowndes e Skelcher 1998; Newman 2005). Per un verso la *governance* reale sembra continuare il processo di frammentazione istituzionale iniziato dalle riforme neo-liberali. Oltre alle politiche di decentramento amministrativo, si assiste ora a politiche di devoluzione e al massiccio passaggio delle funzioni regolative a istituzioni di *audit* operanti a livello sub e sovra-nazionale. Per altro verso la progressiva introduzione di forme miste sia a livello di *policy making* sia, soprattutto, a livello di implementazione ha incrementato il numero dei soggetti coinvolti nel processo politico. In un panorama frastagliato del genere, l'introduzione di soggetti portatori di interessi, valori, linguaggi ed approcci diversi ha di fatto ampliato i rischi connessi alla mancata coordinazione, mentre il ricorso a soluzioni tecnologiche sempre più sofisticate sembra avere aggravato, piuttosto che risolto, il problema (Flinders 2002; Machado e Burns 1998).

3.2. *La governance e legittimità democratica*

Networks e pratiche democratiche sono spesso presentati come due facce di una stessa medaglia: strutture di tipo reticolare implicano decisioni democratiche, mentre la promozione di partecipazione dal basso e deliberazione richiede disaggregazione organizzativa e connessioni nodali. Quale è la relazione tra *governance* e teoria democratica? In un saggio di alcuni anni fa Renate Mayntz (1999) sostiene che le relazioni tra democrazia e *governance* non sono state discusse appro-

fonditamente dalla letteratura in materia. Da allora diversi studiosi hanno messo in risalto le incompatibilità esistenti tra le due. *Networks* e *partnerships* sono ritenuti la causa principale per l'indebolimento dei meccanismi di responsabilità (*accountability*) presenti nei sistemi politici liberal-democratici (Benz e Papadopoulos 2003) e per avere posto le basi per lo sviluppo di ciò che Colin Crouch (1993) chiama postdemocrazia. In primo luogo, le linee di responsabilità politica stabilite dalla *governance* non corrispondono con quelle delle istituzioni rappresentative: nel migliore dei casi si aggiungono a queste creando aree di conflitto potenziale, mentre nel peggiore dei casi si sostituiscono a queste ultime creando vuoti di responsabilità (Sommerville 2004). In secondo luogo, la *governance* invita a cedere funzioni pubbliche a soggetti i quali rappresentano solo alcuni ambiti della società civile. Anche in questo caso, lo sviluppo di nuove forme di rappresentanza può rappresentare o un elemento di conflitto con le istituzioni tradizionali o causare lo svuotamento delle stesse (Flinders 2004). Infine è stato più volte evidenziato come l'attribuzione di compiti crescenti a *networks* e partenariati pubblico-privati possa compromettere il mantenimento di diritti di cittadinanza omogenei. Oltre a favorire la produzione di beni semi-pubblici a spese dell'intera collettività, affidare i processi di implementazione ad una pluralità di agenti societari diversi può avere diverse conseguenze negative: (i) favorire la frammentazione dei servizi pubblici, (ii) rinforzare i divari geografici e (iii) incrementare le disuguaglianze sociali (Suleiman 2003).

In risposta a queste obiezioni, gli studiosi di *governance* hanno cercato di connettere *governance* e *stakeholders theory* e dimostrare come una *polity* reticolare possa promuovere sia la diffusione sia il radicamento di pratiche democratiche (Bovaird 2005; Esmark 2003). Primo: mentre i modelli democratici tradizionali si basano su una concezione ristretta, e tendenzialmente elitaria, della rappresentanza, la teoria della *governance* ricerca un allargamento della base sociale sulla quale resta la legittimità del sistema politico stesso attraverso il coinvolgimento degli *stakeholders* principali (Sørensen e Torfing 2004). Secondo: mentre la teoria democratica classica sottoscrive una concezione 'input-oriented' della legittimità basata sulla definizione di regole procedurali imparziali e universali, la teoria della *governance* invoca una concezione 'output-oriented' della legittimità basata su criteri sostanziali di buon governo (Kjaer 2004: 12). Terzo: mentre il pensiero liberal-democratico vede i processi democratici come essenzialmente aggregativi, la teoria della *governance* trova ispirazione in concezioni dialogico-deliberative che attribuiscono alle preferenze dei cittadini solo un valore transitorio (Hunold 2001). Il riferimento a teorie democratiche radicali rende la *governance* particolarmente interessante ma spesso

anche sospetta. Come nota Mark Bevir (cap. 10), i continui riferimenti a forme democratiche radicali alternative riscontrati nella letteratura sulla *governance* hanno una valenza spesso puramente strumentale:

“malgrado tutte le discussioni sul diritto di inclusione e partecipazione, la *governance* sistemica riguarda primariamente tecniche dirette ad assicurare alle politiche scelte consenso ed effettivi meccanismi di implementazione. Di solito le varie proposte contengono veramente poco che possa favorire la partecipazione dei cittadini che non fanno parte dei gruppi settoriali riconosciuti dallo stato. Ma anche questi gruppi spesso hanno attribuito solo un limitato ruolo consultivo che non gli consente affatto di avere parte attiva nella definizione ed implementazione delle politiche pubbliche” (Bevir cap. 10: 246).

Anche in questo caso l'analisi empirica presta supporto alle osservazioni critiche di Bevir. La Gran Bretagna rappresenta un esempio emblematico, dato che i governi laburisti sono stati tra gli esponenti più entusiasti dalla *governance*. L'attivismo riformista di Tony Blair ha avuto come obiettivo principale l'indebolimento delle strutture rappresentative e delle istituzioni politiche che facevano tradizionalmente parte della costituzione: parlamento, governo locale e pubblica amministrazione (Palumbo 2004). Queste sono state progressivamente ridotte a comparse chiamate a ratificare le decisioni prese dalla *leadership*, o sostituite da istituzioni semi-pubbliche di nomina governativa (*quangos*). Il caso più eclatante è forse quello delle *Regional Development Agencies* con cui si intendeva riformare l'amministrazione locale inglese e renderla simile a quella delle autorità devolute di Galles e Scozia. Resosi conto che il progetto prevedeva il massiccio trasferimento di poteri dai consigli comunali e di contea elettivi ad agenzie le cui cariche erano tutte di nomina governativa, i cittadini hanno espresso un severo giudizio negativo nel referendum chiamato ad istituirle. Lo stesso si può dire a proposito di *policy networks* e *partnerships* (Flinders 2004). Questi hanno avuto la funzione di deflettere l'opposizione crescente contro le politiche di privatizzazione delle restanti istituzioni del *welfare state* (sanità e scuola pubblica) volute dai laburisti. Il governo ha utilizzato tali strumenti in un duplice modo: (i) per dare l'impressione che alla base di tali politiche ci fosse una genuina volontà popolare e (ii) per scaricare i costi dell'implementazione (e le responsabilità politiche relative) su agenzie amministrative il cui potere decisionale è estremamente limitato. Quando la strategia non ha funzionato, Blair non ha esitato a fare appello a ragioni extra-democratiche e a ricorrere a prerogative reali di origine medioevale per superare l'opposizione di parlamento ed opinione pubblica (Marquand 2004). Da un punto di vista pratico la *governance* sembra dunque procedere sulle orme delle soluzioni neo-corporative discusse

in precedenza ed è perciò vulnerabile alle stesse obiezioni.

3.3. Governance e identità collettiva

Un'ulteriore innovazione introdotta dalla *governance* riguarda la creazione di strutture politiche multilivello che permettono ai cittadini di relazionarsi con una pluralità di autorità locali, nazionali e transnazionali e con un misto di giurisdizioni funzionali specifiche sovrappontesi (Ansell 2000; Yee 2004). Una *polity* multilivello di questo tipo solleva dubbi sulla sua capacità di preservare sovranità e identità collettive forti (Aalberts 2004). Per i sostenitori, una *governance* multilivello consente ai cittadini di interagire con istituzioni e gruppi coinvolti nei vari livelli del processo politico e, quindi, di contribuire in modo più attivo e responsabile alla definizione e implementazione delle politiche pubbliche (Albrow 2001). Il coinvolgimento in *policy networks* ed in *networks* interpersonali e interorganizzativi dovrebbe permettere inoltre lo sviluppo di identità pluraliste moderne del tipo descritto da Georg Simmel (1922) attraverso la metafora dei cerchi sociali intersecanti (Sørensen 2004). Un concezione dell'identità di questo tipo è in grado di riflettere meglio il carattere distintivo della modernità e favorire lo sviluppo autonomo sostenibile in un mondo sempre più interconnesso. Il modello reticolare è contrapposto a quelli dove le identità assumono la forma di cerchi concentrici, associate a giurisdizioni territoriali esclusive e con finalità onnicomprensive tipiche dello stato nazionale tradizionale. Un contesto istituzionale simile richiede politiche di omogeneizzazione culturale che impongono un modello di cittadinanza uniforme su panorami sociali estremamente differenziati (MacCormick 2001). Risulta inoltre incapace ad affrontare i problemi con cui si confrontano gli stati nazionali in un mondo globalizzato; quale, ad esempio, quelli connessi con: immigrazione, sicurezza, ecologia, risorse energetiche, mercati finanziari, etc. (Held 2004).

Simile visione ottimista è opposta da quanti connettono la disintegrazione dello stato nazionale non con l'emergenza di un ordine cosmopolita, ma con un più probabile ordine neo-medioevale (Ruggie 1993). Come nel caso dell'Europa pre-moderna descritta, fra gli altri, da Braudel (1985), i neo-medioevalisti ritengono che i risultati a cui portano globalizzazione e *governance* sono la creazione di *networks* transnazionali esclusivi gravitanti attorno ad alcuni centri metropolitani più importanti. Ciò comporta frammentazione istituzionale, polarizzazione sociale e politiche dell'identità in conflitto fra di loro. Per i neo-medioevalisti solo un ristretto numero di *networks* metropolitani sono in grado di usufruire pienamente delle tecnologie informatiche e delle specializzazioni flessibili prodotte dalla ristrutturazione post-fordista; e

solo in questi ambiti si assiste alla costruzione di identità pluraliste. Le periferie (nazionali e internazionali) finiscono invece per restare marginalizzate e sono chiamate a competere sui mercati globali in condizioni disavvantaggiate attraverso la mercificazione e svendita delle proprie risorse materiali ed umane. L'identità pluralista e cosmopolita rimane perciò appannaggio delle classi medie metropolitane e delle élites periferiche a queste associate. La restante parte della popolazione, quella esclusa dai *networks* metropolitani forti finisce per dare vita ad '*networks* di resistenza' (Castells 1998) alternativi dove l'identità riassume la forma di cerchi concentrici tipica dei sistemi medievali descritti eminentemente da Johannes Althusius (1614). La trasformazione ha implicazioni significative anche sulla cittadinanza. I diritti di cittadinanza finiscono immancabilmente per restringersi alla categoria delle libertà civili: gli unici giustificabili sulla base di un 'consenso per sovrapposizione' del tipo proposto da John Rawls (1993). Per la gran parte degli individui coinvolti in questi processi la *governance* non produce quindi i benefici declamati dai cosmopolitani, ma alienazione e anomia; mentre la polarizzazione tra centro e periferia pone le basi per il *clash of civilizations* invocato da Samuel Huntington (1996).

I processi di liberalizzazione promossi dalla globalizzazione verticale imposta dagli stati occidentali e dalle maggiori istituzioni internazionali (IMF, WTO e World Bank) hanno promosso un capitalismo di ventura basato sullo sfruttamento intensivo e parassitario che fornisce argomenti ai timori dei neo-medioevalisti (Dunklin 2005). Il drenaggio di risorse che la competizione globale comporta ha favorito infatti lo sviluppo di una doppia dinamica. Per un verso alimenta i flussi migratori verso il centro metropolitano, dove i nuovi arrivati finiscono per ricoprire il ruolo di meteci postmoderni. Per altro verso produce invece una crescente conflittualità interna ai tradizionali stati nazionali e l'indebolimento dei sentimenti di solidarietà che ne hanno garantito l'unità politica. Il dato più evidente è il sorgere di movimenti nazional-populisti portatori di concezioni dell'identità di natura etnica e di istanze politiche separatiste. Questi non solo si oppongono all'integrazione dei nuovi arrivati nella *polity*, ma vedono la rescissione dei legami politici con le loro stesse periferie come una pre-condizione per poter partecipare attivamente ai *networks* transnazionali emersi nel frattempo. La recente rivolta delle *banlieues* francesi (Bowen 2006) e il rifiuto del progetto costituzionale europeo espresso nei referendum europei (Sbragia 2006) indicano come l'identità cosmopolita, o anche europea, sia ristretta ad alcune fasce sociali agiate in grado di trarre beneficio dalla partecipazione a questi *networks*. Nelle periferie africane, asiatiche e dell'America latina il linguaggio utilizzato dai neo-medioevalisti è tutt'altro che metaforico. Qui i cosiddetti 'stati falliti'

sono diventati il terreno di scontro tra signori della guerra locali interessati a partecipare, anche se in maniera subalterna, alle pratiche predatorie promosse dai centri metropolitani (Rapley 2006). Tutto ciò sembra avvalorare le preoccupazioni dei neo-medioevalisti ed enfatizza le limitazioni della *governance* reale quale soluzione alla crisi di legittimità aperta dal modello di governo neo-liberale.

I saggi contenuti in questa parte del volume danno una panoramica esaustiva dei temi e dei problemi appena discussi. Il lavoro di Guy Peters (cap. 7) mette in chiaro la relazione esistente tra *governance* e organizzazioni reticolari. A differenza di quanti si limitano ad esaltare le potenzialità di questi modelli organizzativi, Peters ha l'oculatazza di evidenziarne anche i limiti più importanti. L'autore sottolinea come all'interno di queste 'anarchie organizzate' il potere di *agenda setting* rimanga con il sottoinsieme degli agenti che ha preferenze chiaramente definite: i rappresentanti degli interessi organizzati forti. Inoltre, l'attitudine a pensare in termini di *policy* e le conoscenze specifiche in materia assicurano alle burocrazie pubbliche notevole potere di indirizzo e capacità di manipolazione dei *policy networks*. Nel loro saggio (cap. 8) Liesbet Hooghes e Gary Marks discutono la rilevanza che le giurisdizioni funzionali sovrappoventesi e a geometria variabile hanno per la *governance*. Sebbene l'articolo abbia interessi empirico-costruttivi e non normativi, anche qui gli autori chiariscono come alla base della *governance* esista una concezione della *polity* notevolmente diversa da quella che caratterizzava i modelli di governo precedenti. Di tenore sostanzialmente più critico è il lavoro di Bob Jessop (cap. 9). Oltre a mettere in guardia contro i fallimenti in cui può incorrere la *governance*, il pensatore inglese si oppone al tentativo di fare di questa la grande alternativa politica a stato e mercato. Al contrario, Jessop ritiene che le moderne società complesse richiedano non solo la combinazione di strumenti di intervento gerarchici, di mercato e reticolari (un approccio che l'autore identifica come *meta-governance*), ma soprattutto di una forte dose di ironia. Il saggio di Mark Bevir (cap. 10) è quello più filosofico-normativo dell'intero volume. Contro la stretta identificazione tra *governance* e democrazia partecipativa avanzata in gran parte della letteratura sul tema, Bevir dimostra come in realtà le innovazioni introdotte nell'ultimo quarto di secolo abbiano avuto un contenuto democratico molto limitato. La distinzione tra prospettive democratiche sistemiche e radicali elaborata dall'autore risulta quindi uno strumento indispensabile per potere distinguere tra retorica e fatti.

