



**URGE WORKING PAPER 5/2007**

**Attorno alla governance europea:  
Genesi, diffusione e metodologia di un concetto**

**Marco Giuliani**

University of Milan and URGE  
e-mail: [marco.giuliani@unimi.it](mailto:marco.giuliani@unimi.it)

URGE is the Research Unit on European Governance of the Collegio Carlo Alberto Foundation

**Address:** URGE, Collegio Carlo Alberto, Via Real Collegio 30, 10024 Moncalieri (Turin), Italy

**Website:** [www.urge.it](http://www.urge.it)

## 1. Introduzione

*Governance* è un termine che ha oramai travalicato il dibattito scientifico-accademico, venendo usato quotidianamente da osservatori, commentatori e giornalisti in riferimento ad avvenimenti della sfera economica, sociale e politica. Si parla di *governance* in relazione ad organizzazioni, decisioni, istituzioni e ovunque si devono trovare soluzioni a problemi comuni. *Governance* come processo del governare, dunque, come già diceva Finer nel 1970.

Direttamente proporzionale alla sua diffusione si sono moltiplicate le definizioni del concetto stesso, spesso non propriamente attenti alle regole che dovrebbero governare il rapporto semantico fra il termine stesso, la sua connotazione e i referenti empirici a cui si riferisce (Gerring 2001, Marradi 2007). In molti casi tali definizioni sembrano più che altro rappresentare dei “giochi di segnalazione” all’interno della comunità accademica, all’interno di una competizione per la demarcazione del territorio scientifico nella migliore delle ipotesi funzionale alla giustificazione di successive proposizioni teoriche o ipotesi empiriche. Solo in pochi casi gli studiosi ammettono che, in mancanza di ulteriori certezze, il concetto con cui operano ammette al momento solo un qualche accordo di tipo stipulativo, una *working definition* che permetta una prima esplorazione del valore aggiunto del termine stesso. Il più delle volte, la riflessione attorno al concetto e alle sue proprietà si dimostra meramente propedeutica ad una qualche teorizzazione della *governance*, quando alcuni studiosi ritengono questo passaggio del tutto prematuro (Pierre e Peters 2000).

Non è certo la prima volta in cui le scienze sociali sembrano produrre una sovrabbondante varietà di definizioni, e non intendiamo qui riprometterci di lanciare l’ennesimo richiamo ad una maggiore concordanza. Tuttavia, quale contributo al dibattito, ci interessa riflettere brevemente sull’utilizzo del termine e del concetto di *governance*, sia in termini di espansione concreta della sua adozione all’interno della comunità scientifica, sia nei risvolti metodologici del suo impiego nel variegato campo degli studi europei (Bourne e Cini 2006).

Questo paper è organizzato nel modo seguente. Il prossimo paragrafo prende le mosse da questioni strettamente connesse alle teorie dell’integrazione; esso parte dal diffuso assunto per cui, nel processo d’integrazione, là dove non si verifica un continuo progresso si deve per forza registrare una crisi. Questo assunto viene messo in dubbio nel terzo paragrafo dove, operando un cambio di prospettiva, si argomenterà attorno alla necessità di guardare all’Unione europea soprattutto in termini di formulazione e implementazione di politiche, nonché di risoluzione di problemi collettivi. E’ questa quella che potremmo definire la prospettiva della *governance*, un concetto alla cui analisi sono rivolti i paragrafi quarto e quinto, dedicati rispettivamente alla diffusione del termine nella letteratura scientifica e all’analisi di alcuni suoi attributi metodologici. Nel sesto e conclusivo paragrafo si rifletterà brevemente attorno al problematico rapporto fra *governance* e legittimità democratica.

## 2. Metafore ciclistiche

Nell’Unione europea, l’utilizzo di metafore ciclistiche per riferirsi alle dinamiche e ai rischi a cui è soggetto il processo d’integrazione ha avuto un andamento – ci si passi il

gioco di parole – “ciclico”. Particolarmente frequentate nei primi due decenni del progetto comunitario, esse sono state poi rispolverate nel periodo della presidenza Delors, e si sono nuovamente riaffacciate di recente, anche se *en passant*, nel dibattito politico e teorico del nuovo millennio.

Per alcuni osservatori, il processo d’integrazione europea necessita di essere alimentato in continuazione, pena il collasso dell’intera architettura comunitaria su se stessa. La metafora maggiormente adeguata per descrivere questo stato di cose è ovviamente quella della bicicletta, che mantiene un proprio equilibrio fino a quando risulta in movimento, mentre frana a terra non appena si ferma. L’origine di tale preoccupazione può essere rintracciata sia in specifici eventi, sia nella riflessione teorica attorno alle dinamiche dell’integrazione. Da un lato sono i timori della politica della sedia vuota di De Gaulle, gli esiti istituzionali del compromesso di Lussemburgo e il seguente periodo di eurosclerosi durato fino alla metà degli anni ’80 che inducono a prendere in considerazione i rischi di un ripiegamento dell’allora Comunità europea e di un ritorno allo *status quo ante*. Dall’altro va ricordato che l’integrazione sembra talvolta catturata dalla nota sindrome della “condanna al successo”: riferendoci alla più marcata suddivisione fra approcci concorrenti, per gli studiosi di scuola intergovernativista essa è in grado di proseguire solo nella misura in cui assicura miglioramenti paretiani per i paesi partecipanti, mentre per quelli di scuola neo-funzionalista lo stesso progetto comunitario risulta attraente solo in quanto e fino a quando risulta sostenuto dal meccanismo dello *spill-over*. Paradossalmente, da questa prospettiva, studiosi di opposta predilezione paradigmatica paiono concordare nel ritenere l’integrazione prigioniera dei suoi stessi circuiti virtuosi e, per questo stesso motivo, obbligata a reinventare continuamente se stessa.

Per altri, non necessariamente più prudenti o meno fiduciosi dei primi, la metafora più appropriata è forse quella del triciclo, non altrettanto dinamico e spedito quanto una bicicletta ma capace di arrestarsi senza eccessivi rischi per il suo conducente (Schmitter 1998). In quest’ottica, la presenza di periodi di rallentamento o di stallo nell’integrazione non è necessariamente sintomo di un malessere delle istituzioni o di un fallimento del progetto originario. Essi potrebbero anzi risultare una necessaria pausa di riflessione allo scopo di meglio attrezzarsi per nuovi salti qualitativi. Allargamenti, approfondimenti e riorganizzazioni istituzionali, nella logica degli “equilibri punteggiati” cara anche agli studiosi di *policy change*, sarebbero resi possibili solo grazie alla presenza di fasi caratterizzate da sospensione o inerzia. Come recita il noto adagio, *reculer pour mieux sauter*.

Ciò che incidentalmente vale la pena di notare è che fra le pieghe di entrambe le metafore sussiste una sorta di pregiudizio teleologico. Se nella prima tale pregiudizio è implicito nel fatto che senza il progresso, senza la reinvenzione degli obiettivi, senza nuove finalità viene a cadere l’intero edificio, nella seconda la quiete è funzionale a un nuovo movimento, la pausa è condizione per il suo superamento. Entrambe sono metafore del movimento e non della stabilità, della trasformazione più che dell’istituzionalizzazione. Tanto è vero che ad esse è stato fatto riferimento anche nei periodi di massimo fervore costituzionalista (Moravcsik e Nicolaidis 1998; Emerson 1998).

A maggior ragione, non è quindi sorprendente che, in una fase in cui è usuale parlare di crisi dell’Europa, tornino alla mente o vengano riutilizzate queste immagini ciclistiche. Ciò che cattura immediatamente l’attenzione dell’osservatore è infatti il fallimento dell’originario processo di ratifica del trattato costituzionale, nonché lo stallo, le indecisioni e la laboriosità dei progetti relativi al suo rilancio; le difficoltà nel trovare un accordo sul bilancio comunitario e sulle prospettive finanziarie dell’Unione; il crescente

successo di partiti apertamente euroscettici e la ridotta partecipazione alle elezioni europee. Di più. I problemi economici dei paesi dell'area dell'Euro, l'insufficiente profilo di politica estera dell'Unione europea, il contrarsi delle risorse per la crescita o la riqualificazione delle aree più svantaggiate dell'Europa, il ripiegamento sul fronte dell'agenda di Lisbona per la competitività, lo sviluppo e la coesione sociale appaiono altrettanti fronti di crisi che, oltre alla sensazione generale d'impasse, sembrano evocare l'eventualità di una regressione politica dell'integrazione<sup>1</sup>. Ancora una volta, senza la possibilità di "lanciare il cuore oltre l'ostacolo", sembrerebbe quasi che questi cinquant'anni di storia comune europea siano passati invano, riportandoci ad una fase in cui la reciproca diffidenza impediva i necessari giochi cooperativi.

Ma questi avvenimenti non raccontano l'intera storia. Secondo alcuni esisterebbe una vera e propria distorsione nei criteri di selezione degli oggetti di analisi nel campo degli studi europei che privilegierebbe l'investigazione dei problemi a discapito della normalità, le crisi a discapito della continuità. Ingegneri politici orientati al *problem solving* più che scienziati interessati all'*understanding*, gli analisti dell'Europa tendono a non applicare al proprio privilegiato soggetto empirico gli stessi strumenti che adotterebbero nello studiare gli sviluppi politici all'interno di sistemi politici tradizionali (König 2007). Le metafore ciclistiche sono dunque il portato naturale di un'alterazione prospettica, di una scienza normale che fatica a farsi strada rispetto alle prevalenti teorie della crisi, e di una mancata differenziazione o divisione del lavoro fra studi di base e studi applicati<sup>2</sup>.

### 3. Persistenze e mutamenti

In realtà, nonostante il potente impatto simbolico rappresentato dall'esito negativo dei referendum di ratifica del trattato costituzionale in Francia e Olanda, l'Unione ha continuato a operare in una sostanziale continuità. E' stato anzi sostenuto che la capacità di attraversare eventi e traumi politici quali quelli citati, senza essere costretti a rimettersi immediatamente in moto per nuove riforme, costituisca il miglior indizio di una *polity* matura, caratterizzata da conflitti politici, compromessi, ambizioni e sconfitte del tutto simili a quanto normalmente avviene a livello dei paesi membri (Taggart 2006).

In effetti, una prima ricognizione sull'attività corrente dell'Unione non mostra alcuna rilevante soluzione di continuità rispetto all'apparentemente più glorioso passato. Decisioni complesse vengono ancora prese nei settori più disparati, e là dove esistono problemi per un'azione comune – si pensi alle politiche di secondo e terzo pilastro – le difficoltà non sono certo apparse superiori a quelle esperite nei decenni precedenti<sup>3</sup>. Basta consultare una qualsiasi delle ultime annate della "Relazione generale sull'attività dell'Unione europea" per farsi un'idea della mole e della varietà dell'azione politica comunque intrapresa a partire dalle istituzioni comuni<sup>4</sup>.

L'*acquis communautaire* rappresenta forse un buon punto di partenza per riflettere sul carattere permanente e continuativo dell'azione comunitaria. Dopo cinquant'anni di storia comunitaria risultano attualmente in vigore oltre 23.000 atti di diritto derivato –

---

<sup>1</sup> Per una visione ancora più netta del fallimento del "progetto europeo", al di là delle valutazioni circa il cortocircuito dell'integrazione comunitaria, si veda Alesina e Giavazzi (2006).

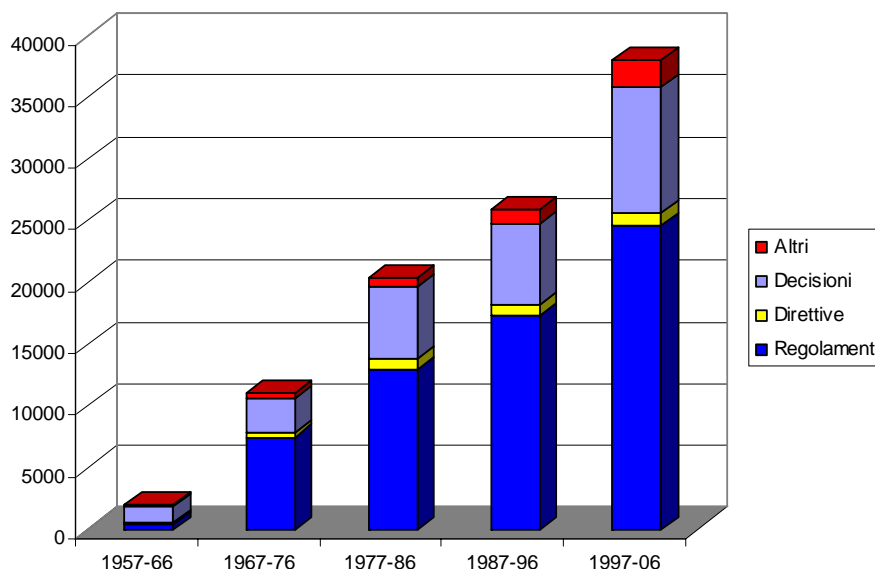
<sup>2</sup> E questo mi sembra valga anche per i lavori migliori, da Schmitter (2000) a Hix (2007), tanto per fare solo due esemplificazioni. D'altro canto, la problematica dei limiti ma, al tempo stesso, dell'*appeal* dell'ingegneria politica non è tema riservato alla sola Unione europea. Sul punto si ricordi il bel dibattito fra Pasquino (1989) e Panebianco (1989).

<sup>3</sup> "Business as usual" ripetono in diversi passaggi Sedelmeier e Young (2006) nella loro introduzione al numero annuale del Journal of Common Market Studies che fa il punto sulle dinamiche interne all'Unione.

<sup>4</sup> <http://europa.eu/generalreport/it/welcome.htm>

esclusi quindi i trattati e gli accordi con paesi terzi e altre organizzazioni internazionali. La figura 1 mostra l'andamento di tale produzione normativa, suddivisa per decennio di adozione.

Figura 1: Il volume di normativa adottata dall'Ue (1957-2006)



Fonte: dati Eurlex Figura 1

In questa prospettiva, né l'eurosclosi degli anni 70, né gli allargamenti, né l'adozione di nuovi trattati o l'impasse di soluzioni più avanzate sembrano far segnare il passo al processo d'integrazione. Una progressione regolare, una sorta di onda lunga che si applica a tutte le tipologie di atti normativi, ha condotto la Comunità europea del trattato di Roma, che adottava circa 17 provvedimenti al mese, ad essere un'Unione che ne approva 20 volte tanti nel medesimo lasso di tempo.

Ad uno sguardo più ravvicinato è possibile osservare che il massimo di produzione normativa è stato raggiunto a cavallo della fine del decennio scorso, e da allora è iniziata una lenta contrazione. Tuttavia si tratta di un riflusso ancora lento. Difficile parlare di una crisi o anche solo di un ristagno normativo quando il numero di nuovi atti approvati annualmente si aggira tuttora attorno a livelli del 50% superiori a quelli dell'effervescente era Delors. Sarebbe forse da considerarsi più patologica, o sintomo di inefficacia nell'azione regolativa precedente, una situazione in cui si assistesse ad una crescita davvero senza fine, frutto più di atomizzazione normativa che non di una vera estensione della "copertura di policy"<sup>5</sup>.

Guardando esclusivamente alla normativa che necessita di recepimento nazionale, sono quasi 1700 le direttive attualmente in vigore. Il loro tasso medio di trasposizione si attesta ultimamente, nell'Europa a 27 stati membri, attorno al 98%, mentre era fra i due e i tre punti percentuali più basso solo 5 anni fa, e circa di 10 punti inferiore all'inizio degli anni

<sup>5</sup> Semmai si può notare come, al contrario, l'Unione proceda intenzionalmente o in automatico ad una continua revisione e manutenzione normativa: circa il 90% dei regolamenti adottati nel cinquantennio di storia comunitaria sono decaduti, e lo stesso si può dire per il 40% delle direttive e il 55% delle decisioni.

'90, nella più omogenea Europa a 12 membri<sup>6</sup>. Come a dire che, non solo i sistemi di *policy* nazionali sono soggetti in misura crescente al vincolo esterno dell'integrazione positiva e negativa, ma che gli stessi sembrerebbero più portati che in passato nell'assicurare *compliance*, vuoi per i timori dei costi (anche solo reputazionali) conseguenti all'inosservanza, vuoi per la crescita di una vera e propria cultura della conformità (Falkner *et al.* 2005).

A sostegno e garanzia dell'*enforcement* dell'*acquis communautaire* opera poi la Corte di giustizia europea, la cui azione sembra anch'essa essersi intensificata in quest'ultimo periodo. Negli ultimi cinque anni è infatti aumentato il numero di cause definite dalla Corte e diminuito quello dei processi pendenti, mentre sono accresciuti i poteri di sanzione economica nei confronti dei paesi inadempienti e la possibilità concreta di farvi ricorso<sup>7</sup>.

Tutto questo per dire che, sul piano della formulazione e implementazione di politiche volte alla risoluzione dei problemi della collettività europea, è difficile argomentare che l'Unione stia vivendo un periodo di stallo o di arretramento. Il metodo comunitario avrà pur raggiunto il suo limite, ed è probabile che nel futuro si assisterà ad una doppia flessibilizzazione nella produzione di politiche europee – procedurale e di geometria – nondimeno la complessa triangolazione istituzionale ha saputo fin qui governare con una certa efficienza la mole di normativa da adottare, mirando a coniugare l'inclusione delle istanze sopranazionali rappresentate dal Parlamento europeo con gli interessi dei paesi membri presenti nel Consiglio<sup>8</sup>. Lo stesso metodo comunitario è probabile vittima del proprio successo, non essendo verosimilmente opportuna la sua estensione a tipi di politiche per le quali non è stato pensato, e tuttavia avendo fino ad ora retto l'urto di buona parte delle richieste che venivano indirizzate all'Unione (Majone 2006). Si fanno attendere le decisioni storiche, ma a livello sistemico e sub-sistemico, per riprendere la semplice distinzione proposta da Peterson e Bomberg (1999), la vitalità quotidiana, se non lo stato di salute, dell'edificio comunitario non sembra così compromessa.

Come d'altronde, in questa prospettiva, si potrebbe argomentare anche della sua legittimità<sup>9</sup>. E' certo vero che il periodo d'oro dell'immagine dell'Unione nelle percezioni dei cittadini, un decisivo elemento di legittimazione nello spazio pubblico, si può dire oramai concluso, ma è forse presto per redigere il necrologio di questa atipica organizzazione sopranazionale. Le rilevazioni eurobarometro della primavera 2007 registrano un 57% di rispondenti convinti che l'appartenenza del proprio paese all'Unione europea sia "una buona cosa": si tratta del valore più elevato rilevato negli ultimi 13 anni. Lo stesso dicasi della percezione dei benefici derivanti dall'appartenenza comunitaria: il 59% dei rispondenti ritiene che il proprio paese ne tragga una convenienza. Per trovare una percentuale simile bisogna tornare indietro nel tempo al 1991. Anche l'immagine dell'Unione europea sembra essere migliorata, con il 52% dei rispondenti che ne danno una valutazione positiva, mentre non esiste alcun paese membro in cui i giudizi negativi prevalgono su quelli positivi. Il tutto accompagnato da livelli medi di fiducia per le istituzioni più tipicamente europee, *in primis* Commissione e Parlamento, in crescita e superiori al 50%, nonché in molti casi superiori ai corrispettivi

---

<sup>6</sup> Cfr. Commissione europea, *Relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario*, varie annate; dato più recente aggiornato al 2 Maggio 2007 ([http://ec.europa.eu/community\\_law/eulaw/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/index_en.htm))

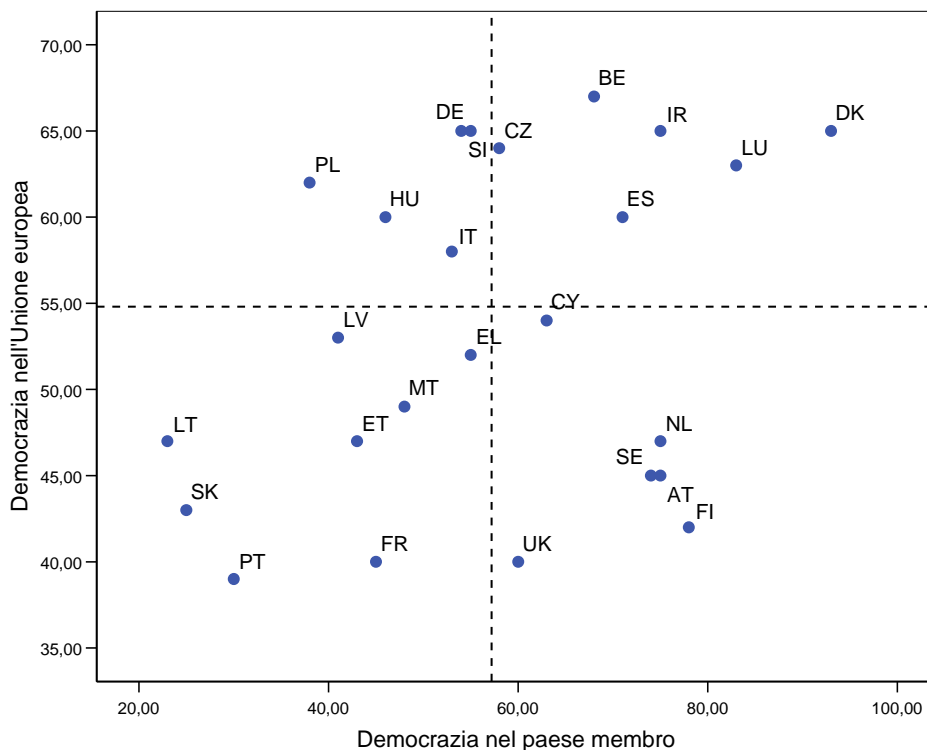
<sup>7</sup> Cfr. Corte di giustizia europea, *Statistiche giudiziarie*, varie annate.

<sup>8</sup> Sul punto, si vedano le considerazioni di Maurer (2003) e il recente dibattito presentato nei lavori di König (2007b) e Golub (2007).

<sup>9</sup> Ci rendiamo conto che il dibattito sulla legittimità dell'Unione europea necessiterebbe ben altro spazio e altri ragionamenti, ma quanto sinteticamente e selettivamente esponiamo è meramente funzionale allo sviluppo della linea argomentativa che stiamo seguendo.

valori di fiducia per gli esecutivi e legislativi nazionali<sup>10</sup>. La stessa distribuzione delle percentuali di coloro che si ritengono soddisfatti del funzionamento democratico del proprio paese e dell'Unione genera una mappa simile, che presentiamo in figura 2.

Figura 2: La soddisfazione per il funzionamento della democrazia nazionale ed europea



Fonte: Eurobarometro 65, primavera 2006; % di coloro che si dichiarano soddisfatti

I 25 paesi presenti nell'Unione europea al momento della rilevazione dell'eurobarometro qui utilizzato si disperdono nei quattro quadranti generati dalle linee di riferimento rappresentanti il livello medio di soddisfazione sulle due dimensioni. Anche un'ipotetica bisettrice che segmentasse tale mappa distinguendo i paesi in cui c'è maggiore soddisfazione per la democrazia europea rispetto a quella domestica, e viceversa, non fornirebbe particolari risultati. Metà dei paesi si troverebbe infatti su di un versante, e l'altra metà su quello opposto. E se è vero che molti dei paesi di nuovo ingresso si dichiarano più soddisfatti dell'esperienza democratica europea di quanto non lo siano di quella nazionale, mescolando probabilmente speranze, aspettative e valutazioni in senso stretto, è anche vero che in loro compagnia siedono tre dei sei paesi fondatori (Belgio, Germania e Italia) con caratteristiche politiche affatto eterogenee. In ultimo, se per pura ipotesi disegnassimo una retta di regressione fra i punti di questo grafico, questa delineerebbe una relazione diretta fra valutazioni interne e valutazioni esterne, così che alla fine potremmo affermare che una generica disponibilità a ben (o mal) valutare il funzionamento delle istituzioni politiche *tout court* prevale, di fatto, sull'idea di un capitale di fiducia da distribuire ad uno o all'altro dei livelli di governo.

<sup>10</sup> Tutti i valori citati derivano dall'Eurobarometro 67, primavera 2007.

Tuttavia, per svariati commentatori, l'Unione europea non potrebbe accontentarsi di valori di sostegno diffuso che, come visto, farebbero davvero invidia a molti paesi membri. Ad essa si richiederebbe qualcosa di più, in virtù di una specificità dovuta al suo essere ritenuta come un artefatto politico a fronte di una sorta di naturalità delle costruzioni politiche nazionali. Non si nega che queste ultime hanno una storia ben più lunga e profonda, e d'altronde è proprio nelle fasi di *state* e *nation-building* che si sono forgiate le istituzioni e le identità nazionali, ma questo non comporta necessariamente che l'Unione debba continuamente trovare una giustificazione alla sua stessa esistenza, pena la sua cancellazione politica.

Semmai si potrebbe sostenere che il processo d'integrazione ha raggiunto una sorta di punto di non-ritorno, avendo rimodellato l'esperienza stessa degli stati (membri) nazionali (Bartolini 2005), e che l'Unione ha conquistato una maturità politica la cui misura non può più essere valutata attraverso gli indicatori demoscopici di sostegno sopra citati. D'altro canto, è proprio di un'organizzazione che si è fatta istituzione quella di elicitare conflitti e divergenze, e quindi non ci si dovrebbe forse aspettare che essa possa avere un consenso unanime: è la sua natura politica che necessita il consenso, ma che al tempo stesso permette, assicura ed è anche capace di tollerare il dissenso.

Insomma, delle due l'una. O tali indicatori possono e devono essere utilizzati anche nella valutazione dello stato di salute degli stati nazionali, ed allora l'Unione europea risulterebbe star meglio di alcuni di questi e peggio di altri, ma non le deriverebbe alcun ulteriore obbligo di riforma. Oppure essi conservano la loro finalità meramente demoscopica, che non ha tuttavia conseguenze in termini di legittimità politica presunta né per gli stati nazionali, né per l'Unione.

Ma vi è forse un ulteriore punto che in questa sede merita di essere rapidamente citato. Sempre gli studi dell'eurobarometro mostrano che, per molti settori di *policy*, i cittadini europei ritengono che il livello più appropriato per prendere le decisioni non sia necessariamente quello nazionale, ma quello che vede l'apporto congiunto degli stati membri e dell'Unione. Ci sono certo settori in cui tale preferenza risulta più marcata, quale l'ambiente per esempio, ed altri in cui viene comunque visto con maggior favore l'intervento nazionale, quale nei campi associati al welfare. Esistono ovvie differenze dovute al contesto, a secondo di quanto risulta essere percepito come efficace il livello decisionale nazionale in quel particolare settore di *policy*<sup>11</sup>.

Tuttavia, è interessante notare come anche temi politicamente sensibili, nonché tradizionale patrimonio degli stati nazionali, quali la difesa e la politica estera, vengono indicati da circa 2 cittadini europei su 3 come un terreno d'elezione per l'azione congiunta fra Unione europea e governi membri, tanto che un'ampia maggioranza degli stessi ritiene che nel futuro vi sarà spazio per un vero e proprio esercito europeo, e che l'Unione costituirà una delle principali potenze diplomatiche del mondo.

Quello che questi dati sembrano mostrare è che l'Unione risulta percepita con maggiore continuità e consistenza attraverso le politiche che promuove e le aspettative che riesce a soddisfare, e non tanto in virtù di un qualche astratto ideale europeo. Indipendentemente dal grado di consapevolezza circa l'effettivo funzionamento delle istituzioni comunitarie, anche nell'immaginario collettivo l'Unione europea è soprattutto ciò che essa fa. Anche per questo motivo i dati relativi al livello appropriato per la proposta di soluzioni pubbliche ai problemi della collettività, al di là delle differenze settoriali, risultano notevolmente costanti nel tempo. Mentre le risposte alle domande che investigano il

---

<sup>11</sup> Nel campo della "sanità e welfare", ad esempio, il confronto fra Italia e Svezia vede spesso nella prima prevalere le preferenze per decisioni congiunte, mentre nella seconda una predilezione per il proprio sistema nazionale di protezione.

sostegno diffuso – i benefici percepiti piuttosto che l’adesione al progetto comunitario – sono maggiormente soggette alle alterne fortune del percorso d’integrazione a livello di *historical decisions*, quelle che riguardano il sostegno di *policy* – per così dire – risultano meno esposte a tali oscillazioni. Esse sono per questo rivelatrici di quello che l’Unione risulta essere nella pratica quotidiana, al di là di qualsiasi percezione ingegneristica su quali debbano essere i suoi traguardi futuri.

Riassumiamo dunque quanto abbiamo fin qui sostenuto. Esiste una netta discontinuità fra le difficoltà esperite nell’ulteriore progresso del processo d’integrazione e l’indiscusso consolidamento dell’Unione europea sul piano della politica quotidiana. All’ombra del trattato costituzionale (Dinan 2006), la *governance* comunitaria ha seguito il proprio ritmo, adeguandosi ai tempi che la ricerca di soluzioni comuni può esperire all’interno di ciascun sistema politico istituzionalizzato. Ne sono una testimonianza diretta il tenore della produzione normativa, il perfezionamento delle strategie di *enforcement* e i crescenti livelli di *compliance*. Nella stessa direzione vanno inoltre alcuni indicatori indiretti quali le percezioni pubbliche, in specie il sostegno di *policy*, la crescente politicizzazione della politica europea<sup>12</sup> e, se vogliamo, lo stesso dibattito attorno all’europeizzazione dei paesi membri, che altro non è se non il riflesso del grado di istituzionalizzazione delle politiche europee *vis à vis* i sistemi di *policy* domestici (Giuliani 2004).

Non voglia questa sembrare una sorta di apologia dell’edificio europeo, miope rispetto ai dilemmi esistenti. Nient’affatto. Il problema, e la prospettiva, sono diversi. Se ci è concesso un parallelismo, l’Unione europea non manca certo di avere le sue “promesse non mantenute” (Bobbio 1984), ma ciò non le impedisce, esattamente come non ha impedito alle democrazie, di funzionare e di continuare ad esercitare il proprio potere di attrazione in virtù della sua capacità di affrontare e, talvolta, nonostante tutti i limiti e le trappole delle decisioni congiunte (Scharpf 1986; 2006), risolvere i problemi comuni.

#### 4. Governance e politiche

L’Unione europea fonda dunque la sua continuità e il suo riconoscimento sulle politiche, molto più di quanto non facciano i suoi paesi membri che, come più volte ricordato dalla letteratura sul deficit democratico, possono contare sul cemento del *demos* nazionale (Bellamy 2006; Shore 2006; Etzioni 2007). Essa ha prima impostato e poi consolidato la propria legittimità offrendo risposte di *policy*, venendo così ad identificarsi con la propria stessa *governance*, con il modo in cui cerca di guidare i cambiamenti coordinando l’azione di attori dotati di legittimità diverse, e favorendo l’incontro fra idee e risorse d’autorità (Pierre e Peters 2000; Pierre 2000). E’ per questo che, come ci ricorda Damonte (2006), non possiamo fare a meno del concetto di *governance* per parlare d’Europa. Ed è per questo che la svolta post-ontologica negli studi europei ha coinciso con l’adozione di concetti e ipotesi provenienti dall’approccio di *policy* (Kohler-Koch e Rittberger 2006).

In questo paragrafo ci proponiamo di ricostruire brevemente la diffusione di questo concetto nell’ambito della comunità scientifica, per poi riflettere brevemente sulle sue proprietà metodologiche. Non ci addenteremo dunque nell’esame dei diversi approcci alla *governance*, limitandoci a ragionare sull’utilizzo e le caratteristiche di tale locuzione.

---

<sup>12</sup> Ci riferiamo qui all’innestarsi di dinamiche tipicamente politiche all’interno della triangolazione istituzionale del metodo comunitario, al diverso radicamento dei gruppi politici del parlamento europeo, ad una più decisa identificazione di uno spazio politico “de-nazionalizzato” nella politica comunitaria, e a tutti quei fenomeni che hanno suggerito l’opportunità di prendere seriamente l’espressione di “sistema politico europeo” (Hix 1999).

Il termine *governance* trova ora una sua diffusione negli ambiti più disparati. Lo si adopera per riferirsi all'intreccio di competenze e funzioni all'interno di una facoltà o di un ateneo, parlando di *governance* universitaria. E' utilizzato per illustrare il funzionamento delle regole interne che si danno, ad esempio, le associazioni di rappresentanza, quando si parla della *governance* di Confindustria. Viene impiegato tale termine in riferimento ad interi settori di politica pubblica, come nel caso della *governance* del sistema sanitario, soprattutto la dove la complessità dell'intreccio fra livelli di governo, fra soggetti pubblici e attori privati, fra vincoli economici, ragioni politiche, soluzioni tecniche e risvolti etici appare più elevata. Si parla di *corporate governance* per le imprese, del sistema di *governance* della magistratura, delle regole per la *governance* dei mezzi di comunicazione, ed anche di *governance* del mondo del calcio.

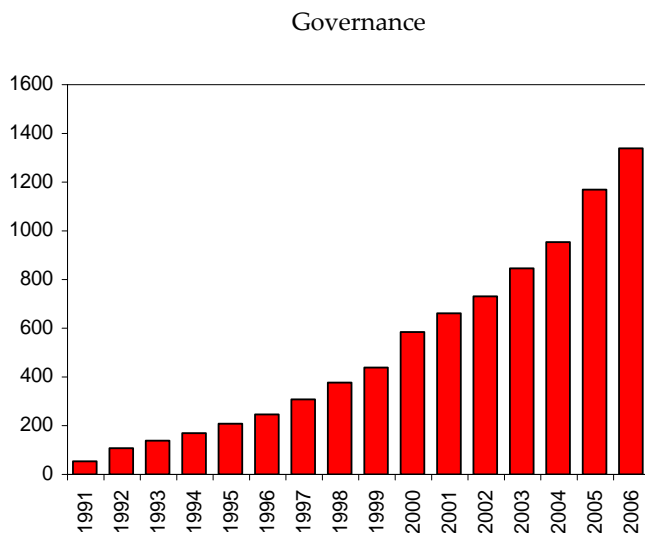
E' evidente che, quale che sia stata la sua origine, il termine ha viaggiato molto. Difficile dire quanto il suo significato originario sia stato semplicemente esteso, e quanto frainteso; quanto le regole che presiedono ai rapporti fra intensione ed estensione siano state rispettate, e quanto siano state sopraffatte da un improprio slargamento concettuale. Altrettanto difficile, però, al punto in cui siamo arrivati, far finta di nulla, e cercare di ricondurre unilateralmente il concetto ad un suo qualche significato primigenio, laddove esso ha oramai avuto un'applicazione tanto ampia quanto variegata. Ritorneremo sul punto fra breve, dopo aver succintamente riflettuto attorno alla più circoscrivibile diffusione della nozione di *governance* all'interno del dibattito scientifico-accademico<sup>13</sup>.

Ragionando intorno alla proliferazione nell'utilizzo di tale concetto, un possibile indicatore è rappresentato dalla sua ricorrenza fra le parole chiave con cui sono catalogati gli articoli sul "Social Science Citation Index". L'istogramma riportato in figura 3 mostra tale progressione per il periodo 1991-2006. Ancora all'inizio del decennio scorso si davano solo una cinquantina di articoli che trattavano più o meno direttamente di questioni di *governance*, anche se già dopo un quinquennio tale valore si era più che quadruplicato<sup>14</sup>. Uno sviluppo esponenziale che ha portato nel decennio successivo ad una crescita superiore al 100% degli articoli ogni cinque anni, per arrivare nel 2006 ad oltre 1300 riferimenti sulle principali riviste scientifiche.

---

<sup>13</sup> Con ambizioni ben maggiori rispetto all'analisi bibliometrica qui presentata, si veda Pierre (2000) e Kohler-Koch e Rittberger (2006).

<sup>14</sup> Non si vuole qui negare la possibilità che l'esercizio di catalogazione possa essere stato influenzato, col passare del tempo, dalla diffusione stessa del termine, ma l'eventuale sopravvalutazione sarebbe un'ulteriore riprova di quanto il concetto abbia rapidamente preso piede nel dibattito scientifico, modificando i criteri stessi dell'attribuzione di parole chiave.

Figura 3: La diffusione di articoli in materia di *governance* (1991-2006)

Fonte: Web of Science; SSCI

Anche più interessante è osservare la suddivisione disciplinare di tale letteratura. Utilizzando sempre le categorie offerte dal “Social Science Citation Index”, si può notare che almeno il 60% degli articoli può essere rubricato sotto solo 6 ambiti disciplinari<sup>15</sup>. Come si vede dalla tabella 1, nel primo quadriennio considerato era il diritto a cumulare il maggior numero di riferimenti, seguito dall’economia e dagli studi di management.

Tabella 1: La ripartizione disciplinare della letteratura sulla *governance* (1991-2006)

		Scienza politica	Pubblica amministrazione	Relazioni internazionali	Diritto	Economia	Management
Governance	1991-94	13%	10%	7%	28%	23%	19%
	1995-98	18%	18%	9%	10%	26%	19%
	1999-02	16%	20%	10%	10%	25%	18%
	2003-06	18%	18%	9%	8%	25%	22%

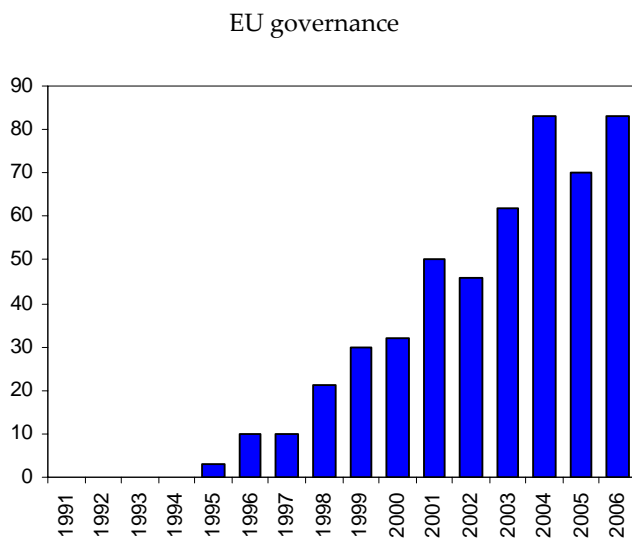
Fonte: Web of Science; SSCI

Dieci anni più tardi tale ripartizione interna appare sostanzialmente mutata. Il diritto è ora la disciplina che registra relativamente meno riferimenti alla *governance*, accompagnato in tale classifica dalle relazioni internazionali. Probabilmente, la centralità del rispetto delle regole formali nel primo caso, e interazioni di potere potenzialmente anarchiche nel secondo, rendono tale concetto di difficile applicazione in questi due

<sup>15</sup> Questi sono: scienza politica, studi amministrativi, relazioni internazionali, diritto, economia e management. Si consideri che il numero complessivo di ambiti considerati dal SSCI è superiore a ottanta per il 2006, e che le sei classi da noi analizzate non sono necessariamente mutuamente esclusive. Sulla propagazione “per problemi” del concetto di *governance*, si veda anche Hirst (2000) e Van Kersbergen e Van Waarden (2004).

ambiti “estremi”. Viceversa, sono proprio gli approcci che risultano quasi più indifferenti alle forme assunte dalle relazioni, avendo al loro centro la risoluzione dei problemi, che evidenziano una rilevanza crescente - management e studi amministrativi - con il supporto di quelle che, con una qualche forzatura, potremmo considerare le rispettive discipline “pure” di riferimento - economia e scienza politica.

Figura 4: La diffusione di articoli in materia di *governance* europea (1991-2006)



Fonte: Web of Science; SSCI

Lo stesso discorso è possibile farlo per la letteratura che più specificatamente si è occupata di *governance* europea<sup>16</sup>. Osservando l’istogramma riportato in figura 4, si può notare la crescita altrettanto geometrica del numero di articoli pubblicati sull’argomento. La specializzazione europea è leggermente più tardiva, tanto che i primi articoli iniziano ad apparire solamente alla metà degli anni ‘90, ma l’evoluzione successiva è almeno altrettanto rapida. La ripartizione disciplinare della tabella 2 rimarca però una differenziazione rispetto alla letteratura generale: nel campo degli studi europei sono proprio le materie politologiche, o se vogliamo le sue tre componenti tradizionali - scienza politica *mainstream*, pubblica amministrazione e relazioni internazionali - a cimentarsi maggiormente con i problemi di *governance*, seguiti dall’economia, e decisamente più da lontano dal diritto e dagli approcci di management<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> In questo caso, per la selezione degli articoli si sono inserite le parole chiave (*Eu OR European*) *governance*.

<sup>17</sup> D’altro canto, tale “predominio disciplinare”, sostanzialmente estraneo al contesto italiano, sembrerebbe essere presente a livello internazionale anche nel più ampio spazio degli studi europei, non solo di *governance* (Bourne e Cini 2006).

Tabella 2: La ripartizione disciplinare della letteratura sulla *governance* europea (1991-2006)

		Scienza politica	Pubblica amministrazione	Relazioni internazionali	Diritto	Economia	Management
	1991-94						
Eu	1995-98	31%	29%	17%	0%	22%	0%
governance	1999-02	31%	30%	18%	1%	18%	1%
	2003-06	29%	29%	16%	4%	18%	3%

Fonte: Web of Science; SSCI

## 5. Governance con aggettivi

*Governance* è dunque concetto capace di fornire valore esplicativo aggiunto a molteplici approcci. Forse troppi. Tanto che per assicurarne nuovamente una qualche capacità di discriminazione fra fenomeni empirici diversi molti studiosi ricorrono ad una sua specificazione. Nascono così tutte le “*governance* con aggettivi”: *multi-level, global, multi-tiered, network, polycentric, interdependent, new, interactive, informal, modern, good...*

Una serie di qualificazioni al sostantivo originario potenzialmente trasversali sia alle aggettivazioni di tipo disciplinare - *governance* economica, giuridica... - sia ai diversi modi di “pensare” la *governance* stessa – come struttura, processo, *framework* analitico. L’esito di tale sovrabbondanza può facilmente lasciare interdetti, stretti fra la laconica constatazione che i significati del termine sono troppi perché esso risulti davvero utile (Rhodes 1997, 52) e l’idea che sia proprio la sua vaghezza ed inclusività a permettere che approcci anche mutuamente contraddittori vengano utilmente accomodati sotto il suo ombrello (Pierre e Peters 2000, 37).

Tuttavia, per quanto tutti concordi nel sottolineare il carattere scivoloso e inafferrabile del concetto, non ci pare che nessuno si sia coerentemente dichiarato favorevole al suo abbandono. Evidentemente esso risuona a molte orecchie, e al di là dei problemi di validità, coerenza e parsimonia, viene ritenuto avere una qualche utilità analitica ed empirica<sup>18</sup> e forse non è poi così sbagliato immaginarlo come un “*frame* ampio, utile per l’analisi di un diversificato ventaglio di processi politici attraverso cui scaturiscono le politiche (*policies*) e viene praticata la politica (*politics*)” (Wallace 2003, 1). Come a dire che, a fronte di possibili definizioni stipulative, è più opportuno riconoscere alla *governance* proprio il suo carattere di “concetto ombrello”. In altri termini, un concetto astratto che, avendo un basso livello di intensione – potenzialmente la sola risoluzione di problemi collettivi<sup>19</sup> - permette il riferimento ad un’estesa gamma di fenomeni empirici.

Ma se questo è vero, bisognerebbe forse riflettere ancora per un momento sulle caratteristiche metodologiche del concetto che così frequentemente utilizziamo. Come si conciliano fra di loro le proprietà di tutte quelle “*governance* con aggettivi” a cui abbiamo fatto riferimento poc’anzi? Se fossero gli esiti di un esercizio classificatorio, volto a scendere sulla scala di astrazione distinguendo davvero tipi diversi di *governance*, bisognerebbe individuare la dimensione o le dimensioni tassonomiche che le originano.

<sup>18</sup> Abbiamo qui fatto riferimento a molti dei criteri utili al fine di valutare la bontà di un concetto seguendo Gerring (2001, 39 e ss.).

<sup>19</sup> Specifichiamo problemi “collettivi”, cioè di una qualche collettività, e non “pubblici” riconoscendo che molti utilizzi del termine *governance* si riferiscono ad arene diverse e parziali rispetto all’intera comunità politica.

Tuttavia, pare arduo sostenere che tali categorie possano rispettare requisiti di esaustività e, a maggior ragione, di mutua esclusione. Il sospetto è che, in questa prospettiva, sia difficile evitare uno stiramento concettuale lungo la scala di generalità, con etichette che più che distinguere confondono.

Un'alternativa possibile è che, in realtà, la *governance* non debba essere concepita come un concetto classico, bensì come concetto radiale (Collier e Mahon 1993). La differenza risiede nel rapporto fra quelle che i due autori definiscono come categorie primarie e secondarie. Mentre nel caso di concetti classici, gli eventuali elementi distintivi dei sottotipi del concetto non rientrano fra le categorie definitorie del concetto stesso – così che esisterebbero una o più proprietà primarie della *governance*, e proprietà accessorie o aggiuntive volte a qualificarla ulteriormente come *network*, multilivello e così via – nei concetti radiali gli attributi utili alla differenziazione fanno parte delle categorie primarie del concetto stesso – così che le diverse forme di *governance* definiscono al contempo la loro specificità ma anche il loro appartenere allo stesso universo concettuale<sup>20</sup>. In questo caso si potrebbero certo cercare le proprietà comuni fra le diverse varianti della *governance*, ma queste non servirebbero a capire molto della stessa: una *governance* senza aggettivi non avrebbe dunque molto senso e, di conseguenza, non lo avrebbe nemmeno una teoria della *governance* senza aggettivi.

Tuttavia, anche questa soluzione non pare del tutto convincente. In primo luogo, proprio l'ampia estensione del concetto facilita l'identificazione di un ristrettissimo set di proprietà che possono coincidere in tutto e per tutto con le categorie primarie<sup>21</sup>. Inoltre, nei concetti radiali le caratteristiche differenzianti, per quanto potenzialmente sovrapposte empiricamente, sono assai nettamente distinguibili sotto il profilo analitico, senza dover rinviare a cascata ad altri concetti e ad altre definizioni. Questo non avviene nel caso della *governance*, dove anzi gli aggettivi non risultano certo meno complessi o autoesplicativi del sostantivo<sup>22</sup>. Infine, i "raggi" lungo i quali si dipartono le proprietà dei concetti radiali dovrebbero davvero rappresentare dimensioni distinte, non confondibili<sup>23</sup>. Lo stesso non accade alla *governance*, in cui quelle che dovrebbero essere le categorie radiali sembrano più che altro sfumature stipulative di approcci in competizione.

In ultimo, è interessante notare come, indipendentemente dal tipo di concetto, la maggior parte degli aggettivi utilizzati non sembra richiedere o necessitare di un opposto. Non si parla quasi mai di *old governance*, *single-level governance*, *bad governance*, *formal governance*, e così via. Forse perché il bersaglio comune, il vero e forse unico contrario, non è altro che il *government*, come esplicitato nelle seguenti citazioni:

<sup>20</sup> L'esempio fatto dagli autori è il concetto di madre. Si può essere madre in quanto portatrici di metà del patrimonio genetico del figlio (*genetic mother*), madre naturale (*birth mother*) perché lo si è dato alla luce, madre di fatto (*nurturing mother*) perché lo si è nutrito fin dalla nascita, madre acquisita (*stepmother*) perché si è moglie del padre. Tutte queste varianti, ciascuna potenzialmente (anche se nient'affatto necessariamente) disgiunta, condividono solo l'appartenere al genere femminile; tuttavia questa proprietà da sola (diversamente dai concetti classici) non ci dice molto dell'essere madre. La definizione necessita degli elementi accessori, che rientrano nella categoria primaria, ma che al tempo stesso fungono da categorie secondarie. Un'ulteriore possibilità, che qui non esploriamo, è che il concetto di *governance* appartenga alla classe delle "somialianze familiari", prive di una categoria primaria, ma con combinazioni mutevoli di categorie accessorie.

<sup>21</sup> Ad esempio, come proposto, la gamma di interazioni volte alla risoluzione di problemi collettivi.

<sup>22</sup> Si consideri ad esempio la definizione di multi-level *governance* fornita da Schmitter (2004, 49): "...un assetto volto alla formulazione di decisioni vincolanti che coinvolgono una molteplicità di attori politicamente indipendenti, ma per altri versi interdipendenti – pubblici e privati – a diversi livelli di aggregazione territoriale, in processi più o meno continuativi di negoziazione/deliberazione/implementazione e che non assegna competenze di *policy* esclusive o definisce una stabile gerarchia o autorità politica a ciascuno di questi livelli"

<sup>23</sup> Possedere metà del patrimonio genetico del figlio e nutrirlo sono infatti dimensioni chiaramente diverse; così come lo sono i meccanismi di selezione della leadership e i rapporti con i gruppi d'interesse nella concezione radiale di democrazia di Collier e Mahon (1993).

“*governance* è governare senza il governo” (Rhodes 1997, 46)

“con ‘*modern governance*’ ci riferiamo a sistemi di controllo più complessi, differenziati e diffusi [di quelli presenti nel] ‘governo tradizionale’” (Armstrong e Bulmer 1998, 254)

E’ anche possibile estrarre dalla letteratura i caratteri di entrambi i concetti confrontandoli come se fossero tipi polari, così come facciamo in tabella 3.

Tabella 3: La contrapposizione *government-governance*

	GOVERNMENT	GOVERNANCE
<i>Attori</i>	Istituzioni pubbliche	Pubblici - Privati
<i>Legami</i>	Gerarchici	Network
<i>Competenze</i>	Divisione dei compiti	Intercambiabili
<i>Legittimazione</i>	Legale-razionale	Rispetto all’output
<i>Democrazia</i>	Responsiveness elettorale	Accountability sui risultati
<i>Strumenti</i>	Hard	Soft
<i>Confini</i>	Centralità del territorio	Indifferente
<i>Risorse</i>	Autorità	Conoscenza

In tal caso, il governo sarebbe imperniato su relazioni di tipo gerarchico, nonché su una chiara ripartizione delle competenze fra istituzioni pubbliche, ciascuna legittimata secondo un principio legale-razionale e responsabile delle proprie azioni dotate di potestà normativa di fronte ad un elettorato delimitato da confini territoriali dati. All’opposto, la *governance* vedrebbe interazioni più simmetriche che coinvolgono sia attori pubblici che privati<sup>24</sup>, interscambiabili quanto a competenze e la cui partecipazione ai processi decisionali viene legittimata dalle conoscenze che apportano nella risoluzione di problemi comuni, senza poter necessariamente contare sulla forza imperativa di strumenti normativi.

Benché tale schema polare fornisca indubbiamente alcune importanti coordinate per comprendere le trasformazioni nelle modalità del *policy-making* in sistemi complessi, l’impostazione metodologica proposta non è priva di difetti. In particolare, ci chiediamo se essa non pecchi di un qualche difetto di prospettiva. Ci spieghiamo immediatamente. Nel paragrafo precedente abbiamo notato come il termine *governance* abbia un utilizzo assai diffuso, rispetto al quale non è possibile rimanere indifferenti. Anche nel campo delle scienze sociali non è detto che la scienza politica possa vantare una qualche primogenitura sulla sua declinazione contemporanea, come invece sicuramente vanta rispetto al concetto di governo.

Ebbene, non ci pare appropriato che la nozione di *governance* venga così definita per differenza, quale trasposizione dell’immagine di *government*, come se essa non avesse già una sua “vita autonoma” al di fuori dei confini più chiaramente politici. Se è evidente che esiste la possibilità di governare problemi al di là della sfera della politica, perché questo contenitore più ampio dovrebbe essere compreso solo come specchio di una sua

<sup>24</sup> Una “rete” decisionale non presuppone una perfetta simmetria di risorse dei partecipanti, né un totale appiattimento delle relazioni. Al contrario, è proprio dell’analisi strutturale che informa lo studio dei *networks* investigare la forma assunta dalla rete, e far derivare il potere di ciascun attore dalla posizione che vi ricopre (Knoke 1990). Tuttavia, a fronte di relazioni chiaramente asimmetriche quali quelle gerarchiche, possiamo ritenere che la configurazione delle reti di *policy* risulti comunque meno sbilanciata che in un assetto di *government* (Scharpf 1993).

forma particolare? Semmai è proprio del governo assumere proprietà addizionali rispetto a quelle della *governance*, essendo il primo non l'opposto ma una variante o, meglio, una specie di quest'ultima.

Così facendo siamo però ritornati a considerare la *governance* stessa come un concetto classico, la cui proprietà essenziale è davvero il tentativo di gestire la risoluzione di problemi collettivi, e le cui varianti non sarebbero però le diverse aggettivazioni di cui è ricca la letteratura – mere etichette stipulative di più corto orizzonte – ma l'intero spettro delle modalità del governare che va dalla gerarchia al mercato, dal *government* alla *self-governance*, passando per svariate forme intermedie di co-governo pubblico privato (Caporaso 1996; Kooiman 2003)<sup>25</sup>. Anche Pierre e Peters (2000, 29), riflettendo sul fatto che “il ruolo giocato dal governo nella *governance* è una variabile, e non una costante, [esistendo] modelli stato-centrici, ed altri che sono più socio-centrici”, invitano a ragionare nei termini di un continuo all'interno della sfera della *governance* e non fra questa e una sua polarità opposta.

## 6. Conclusioni: Governance e legittimità

Se questo ragionamento è convincente, ne consegue però anche una diversa problematizzazione degli aspetti normativi connessi alla *governance*<sup>26</sup>. Sotto il profilo metodologico, proprio per la superiore collocazione sulla scala di generalità, non è possibile applicare a quest'ultima categorie che sono proprie di un concetto meno astratto. In particolare, non ci sembra praticabile utilizzare *benchmark* tipici dell'azione di governo, ed in particolare una qualsiasi forma di valutazione della legittimità sul versante dell'*input*, quali indicatori della legittimità delle pratiche di *governance*. Per quanto stilizzati, rarefatti o ridotti al loro nucleo essenziale, come propone ad esempio Tsakatika (2007), essi non sono pensati, né possono essere declinati per modalità diverse di scelta collettiva.

Se dunque la *governance* non è l'immagine speculare del *government*, né tanto meno un suo surrogato, allora essa richiede proprie unità di misura di legittimazione. La teoria democratica ha dibattuto per decenni, se non per secoli, attorno ai criteri definitivi e valutativi di un governo democratico, cercando volta per volta di espungere dalle proprie riflessioni tutti quegli elementi che esulano dalle dimensioni empiriche di una poliarchia (Sartori 1987). Benché il dibattito non possa certo dirsi concluso (Held 1997), ci sembra metodologicamente poco corretto estenderne i risultati più consolidati a modalità di risoluzione di problemi collettivi che cercano la loro legittimazione “in uscita”, attraverso le politiche, piuttosto che “in entrata”, attraverso i criteri di selezione degli attori (Scharpf 1999).

Non solo, mentre per i governi la valutazione della legittimità è questione empirica, da risolversi rispetto ad un'accurata valutazione caso per caso, per la *governance* il dibattito ha preso una piega diversa, avendo spesso cercato di stabilirne a priori, e in un modo

<sup>25</sup> Seguendo il filo di una decrescente formalizzazione delle prassi e dei confini decisionali, dagli scambi neo-corporativi e dei triangoli di ferro, alle forme di dialogo sociale, alle comunità di *policy*, al *New Public Management*, agli *issue-networks*, all'auto-regolazione. Una delle ragioni del successo nell'utilizzo dello stesso termine di *governance* potrebbe risiedere nella crescente inventiva politica nello sviluppare nuove modalità intermedie fra gerarchia e mercato, così che la loro rigida tipologizzazione – tentata ad esempio in Kohler-Koch (1999) – appare un esercizio meno utile della loro collocazione lungo un *continuum* quale quello proposto. In assenza di un governo in senso stretto, è proprio allo spazio sperimentato da questa inventiva nell'Unione europea che si fa riferimento quando si parla di nuove forme di *governance*, così che, come ricorda Damonte (2006), nell'Ue “*governance* è oggi soprattutto ‘nuova’ *governance*”.

<sup>26</sup> Per una presentazione equilibrata di tali aspetti si veda Della Sala e Ruzza (2007) e, in italiano, Piattoni (2005).

puramente analitico, la non legittimità democratica. Di più, anche quando si è scelto di scendere sulla scala di astrazione alla ricerca almeno di specifiche modalità di *governance*, ad esempio il metodo di coordinamento aperto, i requisiti empirici posti, l'ipotesico *benchmark* di una legittimità in uscita nell'Unione europea, sono stati posti a tale altezza da renderne impraticabile il rispetto non solo per la politica comunitaria, ma anche per qualsiasi stato membro, se non per qualsiasi tipo di scelta collettiva<sup>27</sup>.

Non vogliamo certo negare che esista una difficoltà nel declinare competenza e *accountability*, ma nemmeno disconoscere che non è la prima volta che criteri di azione diversi, sapere e autorità, si trovano su rotte potenzialmente in collisione. *Mutatis mutandis* sono le condizioni che già contrastavano, e che ancora contrastano, l'azione autonoma delle burocrazie professionali negli stati nazionali, con il requisito della loro subordinazione a scelte politicamente legittimate (Freddi 1989). Tra l'altro, anche le formule di nuova *governance* nell'Unione europea, oltre ad essere a tutti gli effetti formalmente legittime (Weale 2007), avvengono sempre in circuiti instaurati da attori politici legittimati tradizionalmente, la cui fortuna, rilevanza e successo dipende da tali attori, e di cui questi fungono da *gate-keepers*. In altre parole, anche le forme più innovative della *governance* politica non avvengono in un vuoto di legittimità "in entrata" ma, per così dire, all'ombra delle gerarchie, tutelate e limitate dal *government*. Non esistendo *governance* politica in assenza di governo, è ancor meno giustificato riflettere attorno alla legittimità della prima, ignorando o sorvolando sull'inevitabile e ingombrante presenza del secondo<sup>28</sup>.

Sintetizziamo quanto siamo venuti argomentando nel corso di questo paper. Guardando alla politica europea in una prospettiva post-ontologica, nell'ottica della produzione, implementazione ed *enforcement* delle politiche, continuità e istituzionalizzazione dovrebbero colpire assai più che non la stasi e la crisi del percorso d'integrazione. L'Unione europea si trova a fronteggiare e governare gli stessi problemi del passato, al tempo stesso investendo sempre di più sui fallimenti e sui limiti degli stati membri e integrandone la *governance* (Schmidt 2006). Politiche e *governance* comunitaria, intesa nella più stilizzata ed astratta concezione possibile, cioè come architettura delle pratiche di risoluzione dei problemi condivisi nell'arena europea (Ekengren 2002; Jachtenfuchs e Kohler-Koch 2004), sono due inscindibili termini di riferimento per qualsiasi analisi della politica europea: dei suoi obiettivi e dei suoi risultati.

E' in questo nesso inestricabile che vanno ricercate le proprietà che, secondo un approccio classico, dovrebbero caratterizzare il concetto stesso di *governance*, senza farsi troppo fuorviare da un eccesso di aggettivazioni e senza dimenticarne l'estensione al di là della sfera della politicità. Questa sfera diviene però essenziale nel momento in cui si devono correttamente valutare le pratiche – ben più che la pura teoria – della *governance* nell'Unione europea. Quando si dice che quest'ultima va "oltre" ("*beyond*") lo stato, le gerarchie, il governo, non si vuole per questo dire che essa si collochi "al di sopra" ("*above*") di questi (Ekengren 2002, Pierre 2000), né che li sostituisca o ne possa fare a meno. Le sue fondamenta e la sua legittimazione ultima risiedono proprio nelle forme politiche più tradizionali di risoluzione dei problemi pubblici.

---

<sup>27</sup> Per tralasciare poi l'intera questione del grado di democraticità di una politica domestica che si trova privata del controllo sui suoi stessi *outputs*: il problema di una "*politics senza policy*", per utilizzare l'espressione di Schmidt (2006).

<sup>28</sup> Sarebbe come sostenere che il metodo comunitario non prevede gli stati membri, semplicemente perché esso non è pienamente intergovernativo. Lo stesso dicasi, cambiando prospettiva, per la presenza delle istituzionali nazionali e delle relative forme di legittimità tradizionale all'interno dei processi di *governance* dell'Ue (Jachtenfuchs e Kohler-Koch 2004).

### Riferimenti bibliografici

Alesina A. e Giavazzi F. (2006), *Goodbye Europa. Cronache di un declino economico e politico*, Milano: Rizzoli.

Armstrong, K.A. e Bulmer, S. (1998), *The governance of the Single European Market*, Manchester: Manchester University Press.

Bartolini, S. (2005), *Restructuring Europe*, Oxford: Oxford University Press.

Bellamy, R. (2006), "Still in deficit: rights, regulation and democracy in the EU", *European Law Journal*, 12, n. 6, pp. 725-742.

Bobbio, N. (1984), *Il futura della democrazia*, Torino: Einaudi.

Bourne, A.K. e Cini, M. (2006), *Introduction: Defining boundaries and identifying trends in European Union studies*, in Cini M. e Bourne A.K. (a cura di), *Palgrave advances in European Union studies*, Basingstoke: Palgrave, pp. 1-18.

Caporaso, J. A. (1996), "The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?", *Journal of Common Market Studies*, 34, n. 1, pp. 29-52.

Collier, D. e Mahon, J. (1993), "Conceptual 'stretching' revisited: adapting categories in comparative analysis", *American Political Science Review*, 87, n. 4, pp. 845-855.

Damonte, A. (2006), *La governance europea*, Urge Working paper 6/2006.

Della Sala, V. e Ruzza, C. (2007, a cura di), *Governance and civil society in the European union: normative perspectives*, Manchester: Manchester University Press (in corso di pubblicazione).

Diez, T. e Wiener, A. (2004, a cura di), *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press.

Dinan, D. (2006), "Governance and institutional developments: in the shadow of the constitutional treaty", *Journal of Common Market Studies*, 44, annual review, pp. 63-80.

Ekengren, M. (2002), *The Time of European Governance*, Manchester: Manchester University Press.

Emerson, M. (1998), "1992 and After: the Bicycle Theory Rides Again", *The Political Quarterly*, 59, n. 3, pp. 289-299.

Etzioni, A. (2007), "The Community Deficit", *Journal of Common Market Studies*, 45, n. 1, pp. 23-42.

Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M. e Leiber, S. (2005), *Complying with Europe. EU Minimum Harmonisation and Soft Law in the Member States*; Cambridge: Cambridge University Press.

Finer, S. (1970), *Comparative government*, London: Penguin.

Freddi, G. (1989), *Burocrazia, democrazia e governabilità*, in G. Freddi (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma: La Nuova Italia Scientifica, pp. 19-65.

Gerring, J. (2001), *Social science methodology. A critical framework*, Cambridge: Cambridge University Press.

Giuliani, M. (2004), "Europeizzazione come istituzionalizzazione: questioni definitorie e di metodo", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1, pp. 141-161.

Golub, J. (2007), "Survival analysis and European union decision-making", *European Union Politics*, 8, n. 2, pp. 155-179.

Held, D. (1997), *Modelli di democrazia*, Bologna: il Mulino.

Hirst, P. (2000), *Democracy and Governance*, in Pierre (2000, 13-35).

Hix, S. (1999), *The Political System of the European Union*, Basingstoke: Macmillan.

Hix, S. (2007), *What's wrong with the European union and how to fix it*, Cambridge: Polity Press, in corso di pubblicazione.

Jachtenfuchs, M. e Kohler-Koch, B. (2004), *Governance and Institutional Development*, in Diez e Wiener (2004, 97-115).

Knoke, D. (1990), *Political Networks*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kohler-Koch, B. (1999), *The Evolution and Transformation of European Governance*, in Kohler-Koch e Eising (1999, 14-35).

Kohler-Koch, B. (2003, a cura di), *Linking EU and National Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Kohler-Koch, B. e Eising, R. (1999, a cura di), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge.

Kohler-Koch, B. e Rittberger, B. (2006), "Review Article: The 'Governance Turn' in EU Studies", *Journal of Common Market Studies*, 44, pp. 27-49.

König, T. (2007a), "European Research: From Engineering towards Science?", *EUSA Review*, 20, n. 2, pp. 3-5.

König, T. (2007b), "Divergence or convergence? From ever-growing to ever-slowing European legislative decision making", *European Journal of Political Research*, 46, n. 3, pp. 417-444.

Kooiman, J. (2003), *Governing as governance*, London: Sage.

Majone, G. (2006), *The common sense of European integration*, in "Journal of European Public Policy", 13, n. 5, pp. 607-626.

Marradi, A. (2007), *Metodologia delle scienze sociali*, Bologna: il Mulino.

Maurer, A. (2003), "The Legislative Powers and Impact of the European Parliament", *Journal of Common Market Studies*, 41, n.2, pp. 227 - 247.

Moravcsik, A. e Nicolaïdis, K. (1998), "Keynote artiche: Federal ideas and Constitutional Realities in the Treaty of Amsterdam", *Journal of Common Market Studies*, 36, annual review, pp. 13-38.

Panebianco, A. (1989), *Le scienze sociali e i limiti dell'illuminismo applicato*, in A. Panebianco (a cura di), *L'analisi della politica*, Bologna: il Mulino, pp. 563-596.

Pasquino, G. (1989), *La scienza politica applicata: l'ingegneria politica*, in A. Panebianco (a cura di), *L'analisi della politica*, Bologna: il Mulino, pp. 547-561.

Peterson, J. e Bomberg, E. (1999), *Decision-Making in the European Union*, New York: St. Martin's Press.

Piattoni, S. (2005), "La "governance" multilivello: sfide analitiche, empiriche, normative", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 3, pp. 417-445.

Pierre, J. (2000, a cura di), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.

Pierre, J. e Peters, G. (2000), *Governance, Politics and the State*, Basingstoke: MacMillan.

Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance*, Philadelphia: Open University Press.

Sartori, G. (1987), *The theory of democracy revisited*, Chatham: Chatham House Publishers.

Scharpf, F. W. (1986 ), "La trappola della decisione congiunta: federalismo tedesco e integrazione europea", *Stato e Mercato*, n. 17, pp. 175-216.

Scharpf, F.W. (1993, a cura di), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Boulder: Westview Press.

Scharpf, F. W. (1999), *Governare l'Europa. Legittimità, democraticità ed efficacia delle politiche pubbliche dell'Unione europea*, Bologna: il Mulino.

Scharpf, F.W. (2006), "The Joint-Decision Trap Revisited", *Journal of Common Market Studies*, 44, n. 4, pp. 845-64.

Schmidt, V. (2006), *Democracy in Europe: The EU and National Politics*, Oxford: Oxford University Press.

Schmitter, P. (1998), *Is it Really Possible to Democratize the Euro-polity?*, in A. Follesdal e P. Koslowski (a cura di), *Democracy and the European Union*, Berlin, Springer, pp. 13-36.

Schmitter, P.C. (2000), *How to Democratize the European Union... And Why Bother?*, Lanham: Rowman & Littlefield.

Schmitter, P.C. (2004), *Neo-Neofunctionalism*, in Diez e Wiener (2004, 45-75).

Sedelmeier, U. e Young, A. R. (2006), "Crisis, What Crisis? Continuity and Normality in the European Union in 2005", *Journal of Common Market Studies*, 44, annual review, pp. 1-5.

Shore, C. (2006), "'Government without statehood'? Anthropological Perspectives on Governance and sovereignty in the European union", *European Law Journal*, 12, n. 6, pp. 709-724.

Taggart, P. (2006), "Questions of Europe – The Domestic Politics of the 2005 French and Dutch Referendums and their Challenge for the Study of European Integration", *Journal of Common Market Studies*, 44, Annual Review, pp. 7-25

Tsakatika, M. (2007), *The European Union and the democratic limits of governance*, in Della Sala e Ruzza (2007).

Van Kersbergen, K. e Van Waarden, F. (2004), "'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problem of governability, accountability and legitimacy", *European Journal of Political research*, 43, pp. 143-171.

Wallace, H. (2003), *Contrasting images of European governance*, in Kohler-Koch (2003, 1-9).

Weale, A. (2007), *Democratic values, political legitimacy and European governance*, in Della Sala e Ruzza (2007).