

LA GOVERNANCE LOCALE INGLESE E LA GOVERNANCE EUROPEA: UN CONFRONTO POSSIBILE?

THE ENGLAND LOCAL GOVERNANCE AND THE EUROPEAN GOVERNANCE: A POSSIBLE CONFRONTATION

Francesco Rubino*

Riassunto: Voglio in questo lavoro trattare l'argomento della governance inglese locale e della Europa, constatando in che misura si può stabilire confronti ed utilizzazione di ogni esperienza.

Parole-chiavi: Governanza. Democrazia. Potere Locale.

Abstract: I intend in this essay approach the issues about the England and European governance, verifying if is possible to establish a comparison between these experiences.

Keywords: Governance. Democracy. Local Power.

* Professore Ordinário della Università di Palermo; Dottore in Diritto.

Le trasformazioni del sistema di governo locale inglese dell'ultimo decennio consentono oggi di configurare un ampio scenario di *governance* locale che ha comportato effetti restrittivi per alcuni diritti fondamentali.

Rifare questo percorso da un lato consente di interrogarsi circa l'influenza che lo stile istituzionale inglese ha esercitato sulla formazione della *governance* europea, e dall'altro di fare un confronto anche con l'Italia, soprattutto dopo la riforma costituzionale che, all'insegna della sussidiarietà divenuta principio costituzionale, ha accelerato nel nostro ordinamento il processo di decentramento di competenze e funzioni, introducendo elementi consistenti di federalismo fiscale, riorganizzando, nel contempo, il sistema dei servizi pubblici locali, ed inserendo, infine, la nuova *governance* locale italiana in un contesto programmatico sostanzialmente gestito dalle Regioni.¹

1 La specificità inglese?

Il tatcherismo, al di là del duro scontro sociale ingaggiato dai governi conservatori britannici con vasti settori della società civile che costituiva il tessuto culturale ed autenticamente produttivo inglese, incarnava un definito modello di sviluppo. Se ne è, di volta in volta, enfatizzata la dimensione nazionalista (ad esempio nei confronti dell'integrazione europea), quella interventista (dalle Malvinas al Golfo) e quella, parallela, autoritaria-repressiva (centrata sul ridimensionamento del dissenso), delineando una cultura di sfondo tendenzialmente e generalmente anti-sociale.

¹ Il catalogo dei contributi dedicati alla riforma costituzionale federale è, a meno di un anno dalla sua approvazione con referendum, già ricchissimo, e non avrebbe senso fornire qui indicazioni bibliografiche. Più pertinenti, nell'economia di questo lavoro, sono alcuni riferimenti relativi al dibattito che ha preceduto e accompagnato le riforme, soffermandosi su alcune esperienze straniere di decentramento, o sullo studio delle trasformazioni nei sistemi europei di amministrazione locale, a partire dall'analisi delle riforme in Gran Bretagna dei governi conservatori degli anni '80 e '90. Mi limito a segnalare, in chiave comparativistica, il numero monografico di *Pouvoirs* dedicato a *La décentralisation* (con interventi di Y. Mény, Ch. Millon, A. Mabileau, C. Ronxin), nonché Ch. Lefèvre, "Governi metropolitani e governance nei paesi occidentali", in *Probl. Amm. Pubbl.*, 1999, n. 3, p. 319, Id., *Analyse comparative des institutions d'agglomérations dans les pays industrialisés*, rapporto DATAR, Paris, 1993; C. Wong, "Interrelations between key actors in local economic development", in *Environment Planning - Government Policy*, 1998, 16, p. 463; J. Stewart, "Democracy and Local Government", in *Pol. Quart.*, 1996, p. 39; C. Stone, "Urban regimes and the capacity to govern", in *J. Urb. Aff.*, 1993, n. 1, p. 1; cfr. inoltre i volumi collettanei di B. Dente, F. Kjellberg (eds.), *The dynamics of institutional change*, London, 1988 e H. Wolman, M. Goldsmith (eds.), *Urban politics and policy. A comparative approach*, Oxford, 1992, G. Stoker, K. Mossberger (eds.), *Local government in the 1990s*, Basingstoke, 1995, R. J. Bennett, G. Krebs (eds.), *Local economic development. Public-private partnership initiative in Britain and Germany*, London, 1999; nonché il fondamentale D. Beetham, *Theorizing democracy and local government*, in D. King, G. Stoker (eds.), *Rethinking local democracy*, London, 1996. Imprescindibile è, infine, il riferimento al *White paper on European Governance* della Commissione europea (2001), e a precedenti documenti comunitari tra i quali il celebre *Growth and competition. The challenge and ways forward into the 21st century* (1994-96).

Ciò che però mi sembra rilevante ai fini di questo lavoro è invece la sovrapposizione di due processi tipici del tatcherismo: la *deregulation* e il decentramento. Si tratta di due componenti essenziali dei programmi conservatori degli anni '80, peraltro ampiamente analizzati anche nelle conseguenze che ciascuno di loro ha prodotto in termini di riforme amministrative, di riorganizzazione complessiva del sistema dei servizi pubblici, di riconfigurazione dei diritti di informazione e partecipazione dei cittadini, di compatibilità con il processo di integrazione europea e con la sussidiarietà comunitaria, di ricaduta complessiva sul *Welfare State* britannico.²

Ma è la sovrapposizione dei due processi, e la loro confluenza in un sistema definito di *governance* locale (soprattutto a partire dal governo Major), a costituire un osservatorio privilegiato della futura realtà europea e dei differenti modelli nazionali di riforma amministrativa. *Deregulation* e decentramento, in un contesto già ampiamente decentrato, possono produrre in maniera combinata effetti propri e peculiari, chiarendo ad esempio come le riforme amministrative degli anni '80 e '90 siano state per gran parte sovradeterminate ed abbiano dunque potuto produrre quelle profonde trasformazioni economiche e sociali ... a costituzione invariata.³

Era dalla metà degli anni '80 che si rimproverava al governo centrale la mancanza di una chiara strategia per lo sviluppo locale e l'assenza di un'efficace coordinamento tra i diversi programmi.⁴ In seguito a queste critiche, il governo conservatore decise nell'aprile del 1994 di modificare radicalmente le strutture amministrative ed i sistemi di finanziamento dello sviluppo locale.⁵

La riforma ha portato all'accorpamento degli uffici regionali di quattro dicasteri (ambiente, trasporti, commercio e industria, istruzione e occupazione), istituendo il nuovo Ufficio statale delle regioni, che avrebbe dovuto avere il com-

² Non bisogna dimenticare che le controtendenze al pluralismo amministrativo, negli anni '80, avevano una giustificazione politica nell'esigenza di bypassare le regioni e gli enti locali laburisti, e una ragione strutturale nell'esigenza di creare condizioni generali di rilancio produttivo, ad esempio sostenendo incondizionatamente gli interessi imprenditoriali e appiattendo i risultati economici alla sola crescita del prodotto interno. Sul piano amministrativo vennero comunque istituite le *Urban development corporations*, con poteri di programmazione e di investimento, e come tentativo di utilizzare in modo efficiente i fondi stanziati per il recupero delle aree urbane in crisi. Si può solo annotare che già questi passaggi, e in particolare l'estensione del modello delle UDC in quanto "strumento locale della politica adottata al centro" (Payne e Skelcher), consentirono una discreta velocizzazione dei processi decisionali.

³ A conferma della pervasività del complesso *deregulation*-decentramento si potrebbe ritenere che le riforme costituzionali che hanno istituito le assemblee parlamentari in Scozia e in Galles (e che non hanno intaccato le competenze amministrative preesistenti) siano un'evoluzione e un perfezionamento del processo di decentramento, ed una conseguenza del maggiore protagonismo locale-territoriale. Sono in gran parte debitorie, per la ricostruzione offerta nel testo, dell'interessante lavoro di C. Wong, *Interrelationships ... cit.* Cfr. inoltre G. Stoker, "Regime theory and urban politics", in D. Judge, G. Stoker, H. Wolman (eds.), *Theories of urban politics*, Newsbury Parks, 1995, p. 54.

⁴ Si confrontino in particolare i reports della *Audit Commission* ("Urban regeneration and economic development: the local government dimension", London, 1989), e i lavori di B. T. Robson, M. G. Bradford, I. Deas, E. Hall, E. Harrison, M. Parkinson, R. Evans, P. Garside, A. Harding, *Assessing the impact of urban policy*, London, 1994, e di C. Wong, *Interrelationships ... cit.*, p. 392.

⁵ Una focalizzazione delle questioni sociali nei programmi negoziati è in M. Hart, G. Haughton, J. Peck, "Accountability and the non-elected local state: calling Training and Enterprise Councils to local account", in *Regional Studies*, 1996, 30, p. 429.

pito di garantire il coordinamento tra programmi e politiche centrali e regionali. Contestualmente, nei meccanismi di finanziamento veniva introdotto il *Single Regeneration Budget*, dal quale venivano attinti gli stanziamenti per i programmi in corso, come il *City Challenge* e le *Urban Development Corporations*. Il bilancio comprendeva anche una sezione denominata *Challenge Fund*, per lo scrutinio delle domande di finanziamento presentate dai consorzi di agenzie per lo sviluppo locale, in concorrenza tra loro per l'assegnazione dei fondi disponibili.

E' interessante notare che la sfera di competenza del nuovo *Challenge Fund* venne poi ampliata, passando dalla scala esclusivamente urbana a quella locale, ed enfatizzando aspetti quali la *partnership*, la *competitività* e la *convenienza economica*, che ne sottolineano la diversità rispetto all'indirizzo precedente, fondato sulla soddisfazione dei bisogni di natura sociale ed economica, definiti a livello centrale.⁶ Anche sotto il profilo finanziario, dunque, possiamo rintracciare una radice strutturale della formazione di partenariati, in quanto il cambiamento radicale del contesto amministrativo e finanziario ha indotto, gli attori locali a formare alleanze per concorrere all'assegnazione degli stanziamenti 'discrezionali', modificando, così, decisamente gli equilibri esistenti. Nello stesso tempo, è possibile rintracciare nei nuovi meccanismi generati dalla ripartizione finanziaria un'ulteriore radice strutturale: quella dell'accantonamento dei progetti a forte valore sociale e redistributivo nella popolazione (con conseguente accentuazione del carattere espertocratico, e dunque nuovamente burocratico, della concorrenza nell'assegnazione dei progetti).⁷

Questo complesso processo è stato gestito, come hanno ben osservato attenti studiosi delle riforme,⁸ a partire dal riconoscimento di un principio di *separazione* che ha operato nel dibattito politico da autentico spartiacque tra tradizione contrattualistica e cultura delle garanzie sociali. Non attaccando, cioè, direttamente e massicciamente le seconde, ma introducendo una separazione tra programmazione-titolarietà e responsabilità gestionale dei servizi, i governi conservatori hanno nei fatti istituzionalizzato i rispettivi processi di *agenzizzazione* (tramite l'introduzione delle *authorities*)⁹ e di *aziendalizzazione*.¹⁰

⁶ La situazione delle diverse organizzazioni presenti nelle aree locali è stata anch'essa riformata dall'intervento del Dipartimento dell'industria e del commercio: il familiare *Business Link*, introdotto nel 1993 con l'obiettivo di favorire la collaborazione tra *Training and Enterprises Councils* (TEC), gli enti locali, le agenzie per l'imprenditoria, le camere di commercio e le altre organizzazioni private, al fine di creare uno sportello unico per tutti i servizi destinato allo sviluppo locale (soprattutto delle imprese).

⁷ E' stato altresì sottolineato come lo sviluppo dei partenariati, lungi dall'essere dotato di natura "organica" (come preteso dalla teoria dei regimi), si è rivelato infine un espediente meccanicistico per soddisfare di un sistema di finanziamento esterno. In questo quadro anche il ricorso alla Comunità europea è stato attuato in quanto fonte di finanziamenti e di innovazione.

⁸ In particolari i citati lavori di Andrew, Goldsmith, Lefèvre, Wong, Stoker, Robson, Stone.

⁹ Sul fenomeno dei *quango*, e su una corretta distinzione nelle tipologie di agenzie, cfr. B. Hogwood, "The growth of Quangos: evidence and explanations", in *Parl. Aff.*, 1995, 48, p. 207, nonché T. Payne, C. Skelcher, "Explaining less accountability: the growth of local Quangos", in *Publ. Adm.*, 1997, 75, p. 207, che focalizzano anche il grave rischio di ridimensionamento del conflitto sociale nell'amministrazione locale 'quasi-governativa'.

¹⁰ Anche la *programmazione negoziata* è stata gestita, ovviamente, in base allo stesso principio di separazione, che è anche alla base della normativa italiana di modifica della l. n. 142/90,

La separazione tra contrattualismo e garantismo, già matura nei primi anni '90, poneva poi alcune questioni 'interne' al modello. In primo luogo, come gli studi neoistituzionali insegnavano, era fondamentale la *dimensione* degli enti deputati alla *governance* locale. In secondo luogo, era inderogabile considerare attentamente l'ampiezza e il peso dell'incidenza dei fattori sociali (principalmente economici) sulla funzionalità della *governance* locale. Infine sorgevano questioni relative alla collaborazione e al partenariato tra soggetti pubblici e soggetti privati (sia al livello nazionale sia sul piano della *partnership* transnazionale), e tra i differenti soggetti pubblici ai livelli nazionale e sovranazionale.

Queste ultime due questioni – che, peraltro, si saldano strettamente alle prime come questioni relative al c.d. *campo organizzativo*¹¹ (e concorrenti a definire una teoria dei *regimi*),¹² e che hanno già determinato una polarizzazione tra processi di intercomunalità, da un lato (affermando il modello della “*optimal city*”), e di neomunicipalizzazione, dall'altro (affermando il modello della *governance* “dal basso”, come risposta parziale alle esigenze di legittimazione politica locale) – sono diventate strategicamente centrali in Europa, nel progetto di *governance* delineato dalla Commissione nel noto *Libro bianco* del 2001.

Ma analoghe questioni sorgono quando si passi a considerare la reale portata della *governance* locale sui piani dell'efficacia e dell'efficienza. Seppure, infatti,

mentre la programmazione negoziata viene disciplinata con la l. n. 104/95 e dalle successive finanziarie. Per un quadro delle questioni cfr. C. Amirante, “I servizi pubblici fra ordinamento comunitario e ordinamento interno: regole di mercato e funzione sociale”, in Id., *Unioni sovranazionali e riorganizzazione costituzionale dello stato*, Torino, 2001, p. 24, dove tra l'altro l'autore ricorda che, nel quadro di questa “apparentemente inarrestabile tendenza alle privatizzazioni” e dell'estensione della normativa comunitaria anche alle imprese pubbliche locali, “la legge n. 142/90 aveva, come è noto, aperto la strada affermando all'art. 22 che gli enti locali devono provvedere alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali, spingendosi fino a precisare le formule organizzative da adottare” (*Ivi*, p. 42).

¹¹ Su cui già acutamente J. W. Meyer, W. R. Scott, “Centralization and the legitimacy problems of local government”, in J. W. Meyer, W. R. Scott, B. Rowan, T. Deal (eds.), *Organizational environments: ritual and rationality*, Beverly Hills, 1983, p. 199. Per *organizational field* si può intendere “un insieme di organizzazioni che, considerate complessivamente, costituiscono un'area riconosciuta di vita istituzionale: fornitori chiave, consumatori di risorse e prodotti, agenzie di controllo, e altre organizzazioni che producono servizi o prodotti simili. La scelta di questa unità di analisi consente di concentrare l'attenzione ... sulla totalità degli attori rilevanti” (P. Di Maggio, W. Powell, “La gabbia di ferro rivisitata. Isomorfismo istituzionale e razionalità collettiva nei campi organizzativi”, in W.W. Powell, P.J. DiMaggio, *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Milano, 2000, p. 88, part. p. 91), che si strutturano almeno attraverso “l'emergere di strutture interorganizzative di dominio e di modelli di coalizione nettamente definiti” e un “incremento del carico di informazioni che ciascuna organizzazione del campo deve gestire” (P. DiMaggio, “State expansion and organizational fields”, in R.H. Hall, R.E. Quinn (eds.), *Organizational theory and spublic policy*, Beverly Hills, 1983, p. 148). In sociologia gli studi organizzativi possono, per il tema che ci riguarda, risalire a E. O. Laumann, J. Galaskiewicz, P. Marsden, “Community structure as interorganizational linkage”, in *Ann. Rev. Sociology*, 1978, p. 445.

¹² Cioè un'analisi che tenga attentamente conto degli “accordi informali attraverso cui gli enti pubblici e gli interessi privati agiscono di concerto al fine di definire e mettere in pratica determinate scelte politiche”, secondo la nota ricostruzione di C. N. Stone, H. T. Sanders, *The politics of urban development*, Univ. Kansas, 1987; un confronto con l'esperienza statunitense è in C. N. Stone, E. Marion, D. I. Orr, “The reshaping of urban leadership in US cities: a regime analysis”, in M. Gottdiener, C. G. Pickvance (eds.), *Urban life in transition*, London, 1991.

si volesse attribuire al modello inglese una natura ‘non esportabile’, e dunque si volesse attribuire alla ricostruzione delle sue caratteristiche un valore puramente descrittivo e tassonomico, rimarrebbe comunque che le grandezze impiegate per definirlo non sono *verificabili*, e di conseguenza non sono facilmente *negoziabili*.

2 Governance locale e contrazione del Welfare state

L’interfaccia della programmazione negoziata e della fornitura di servizi pubblici locali, come per altri versi della formalizzazione della localizzazione produttiva e della creazione di distretti industriali, è la tutela del diritto e delle condizioni del lavoro, e dunque delle prestazioni pubbliche relative all’assistenza e alla previdenza. Anche in questo caso, saranno utili alcuni brevi riferimenti che tengano conto non tanto della tutela sul piano normativo e della *common law* (tema a mio parere già approfondito sufficientemente, e meglio), quanto della reale portata in questo delicato settore dei processi di gestione e di negoziazione, tenendo conto degli equilibri strutturali della fase.

Anche non volendo aderire completamente all’interpretazione regolazionista¹³ si può annotare che negli anni ’70 le contraddizioni del modello di *regulation*, ed in particolare la sovrapproduzione e la sovraerogazione, le inefficienze e la rigidità del mercato del lavoro, determinarono una crisi (secondo i più irreversibile) del fordismo che, per quanto ci riguarda in questo lavoro, avrebbe seriamente compromesso il vecchio modello di amministrazione e gestione dei servizi pubblici, inducendo la comparsa di nuove forme istituzionali. Differenziazione, flessibilità e deconcentramento sono temi che cominciano a connotare i nuovi modelli di gestione pubblica, incarnati embrionalmente (ma decisamente) in agenzie non statali che offrono una serie completa di prestazioni sociali, e che si propongono come alternativa “alla natura di massa, alla distanza, inflessibilità, inefficienza e incapacità di dare risposte adeguate che caratterizzavano lo stato sociale”¹⁴

In una recente ricostruzione del diritto del lavoro in Europa, offerta da Mückenberger,¹⁵ nel rintracciare alcuni meccanismi per la circolazione dei modelli regolativi, si elaborano alcuni contesti paradigmatici in cui sono inseriti i sistemi giuslavoristici in Europa: in particolare, la Gran Bretagna incarnerebbe

¹³ Sulla questione cfr. G. Stoker, K. Mossberger, “The post-Fordist local state”, in J. Stewart, G. Stoker (eds.), *Local government in 1990s*, Basingstoke, 1995 e J. Painter, “Regulation theory and post-Fordism”, in D. Judge, G. Stoker, H. Wolman (eds.), *Theories of urban politics*, cit. ma già, per alcune interessanti indicazioni metodologiche, G. Stoker, *creating a local government for a post-Fordist society*, in J. Stewart, G. Stoker (eds.), *The future of local government*, Basingstoke, 1989, nonché P. Hoggett, “A farewell to mass production”, in P. Hoggett, R. Hambleton (eds.), *Decentralisation and democracy: localising public services*, Bristol, 1987. Mi esimo da una ricostruzione (anche bibliografica) sia dei presupposti spendibili in questa sede della cd. scuola della regolazione, sia delle evidenze che giustificano il passaggio post-fordista.

¹⁴ Così P. Hoggett, *A farewell to mass ... cit.*

¹⁵ U. Mückenberger, “Un’Europa senza regolazione sociale? Il dialogo sociale e l’importanza crescente della sfera procedurale”, in H. Friese, A. Negri, P. Wagner (a cura di), *Europa politica. Ragioni di una necessità*, Roma, 2002, p. 209.

un paradigma economico, mentre altri paesi realizzerebbero modelli più completi di politiche sociali dirette e imposte (la Francia)¹⁶ o indirizzate e controllate (la Germania)¹⁷ dallo stato.

In Gran Bretagna, infatti, come è noto, ha dominato a lungo un principio di non intervento – sia come *abstensionism*, sia come evidente distorsione del *Rule of law (...not of men)* - che, pur essendo stato intaccato dall'influenza della Comunità europea, si è nuovamente rafforzato negli anni Ottanta attraverso le politiche di *deregulation* e di privatizzazione condotte dai governi conservatori, che hanno scardinato, proprio sul terreno contrattuale delle relazioni industriali, il primato della sicurezza sociale.¹⁸

Ma bisogna aggiungere un altro tratto a questo rapidissimo (e davvero insufficiente!) schizzo. Non possiamo infatti ridimensionare la forte crescita, quantitativa e qualitativa, dell'immigrazione europea a partire dalla fine degli anni '80. Per quanto sia ricco di voci il dibattito, e per quanto ampia sia la partecipazione di soggetti istituzionali e non, manca incontestabilmente una politica europea dell'immigrazione, almeno nel senso (davvero minimo) di contemplare un dovere generale di assistenza¹⁹ L'Europa è diventata un grande territorio d'immigrazione senza avere un progetto sociale globale per gestirla, con norme ed istituti adeguati (seppure embrionali).

Così, mi sembra di potere ipotizzare che la questione complessiva della cittadinanza europea la presenti innanzitutto come frastagliata, sociologicamente e normativamente, tra identità locali e integrazioni europee. E in secondo luogo, si tratta di una cittadinanza che non può fondarsi sul godimento di effettive garanzie economiche e sociali, e dunque su un mercato del lavoro regolato e controllato (perfettamente compatibile con il quadro di concorrenza tra imprese delineato nei Trattati) e su un sistema di sicurezza sociale decisamente sganciato dall'inefficienza dell'ordine pubblico.

¹⁶ Questa preminenza del politico si esprimerebbe nel riconoscimento dell'*ordre public social* – una regola strutturale, in conseguenza della quale è lo Stato a porre i parametri fondamentali sia del mercato del lavoro sia delle condizioni della prestazione lavorativa (e non dunque il mercato, come in Gran Bretagna, o l'interazione della autonomia privata con la sorveglianza del giudice, come in Germania).

¹⁷ La radice sociale di questo paradigma è proprio nel ruolo di “correzione” e di intervento dello stato e dei *Länder* (e in particolare dei loro parlamenti e dei tribunali federali costituzionali) rispetto all'autonomia contrattuale delle parti sociali.

¹⁸ In luogo di rimandi bibliografici sul progressivo ridimensionamento del sistema di sicurezza sociale in Gran Bretagna, che avrebbero, in questo lavoro, il carattere dell'autoevidenza, rinvio ai ‘saggi’ cinematografici di Ken Loach, e in particolare a *Riff Raff* (Gb 1991) e *Ladybird Ladybird* (Gb 1994), che affrescano impietosamente i ‘resti’ del tatcherismo, nonché al bellissimo *My name is Joe* (Gb, RFG, Fr, Ita, Esp 1998).

¹⁹ Sulla questione rinvio a U. Melotti (a cura di), *L'immigrazione: una sfida per l'Europa*, Roma, 1992; e Id., *Problemi e prospettive dell'immigrazione extracomunitaria in Italia*, in *Regioni e difesa dei diritti delle persone*, Napoli, 1997, p. 127 ss. Sul dovere di assistenza, cfr. J. Rawls, *Il diritto dei popoli*, a cura di S. Maffettone, Milano, 2001, parte II. Sui doveri per gli stati derivanti dal principio di differenza, cfr. E. Denninger, *Legge fondamentale e diritti umani*, a cura e con introduzione di C. Amirante, Torino, 1998, in particolare il secondo saggio e l'introduzione del curatore (“Diritti fondamentali e sistema costituzionale: un futuro dal cuore antico?”).

Si comprende dunque che si tratti di una cittadinanza di grado diverso, fondata su figure sociologico-normative di derivazione nordamericana – come quelle del *consumatore* e dell'*utente* (e, più di recente, del *contribuente*) –, la tutela delle quali si compie principalmente sul piano giudiziario e su quello dell'amministrazione locale. E' forse anche per questo motivo che molti autori hanno ritenuto compatibili i processi di *governance* locale con una serie di provvedimenti amministrativi ispirati a diverse concezioni di "democrazia dal basso", nelle quali fossero i cittadini ad orientare e controllare la gestione di alcuni servizi (soprattutto in materia sanitaria), partecipando inoltre alla formazione di un'opinione pubblica più consapevole ed informata (Arnaud).

Per quanto riguarda il cittadino, in un paese come la Gran Bretagna, che attribuisce grande importanza alla funzione del singolo come consumatore di servizi, è difficile vedere come i consumatori potrebbero obbligare tanti erogatori di servizi locali a rispondere del loro operato. La frammentazione di questi ultimi rende ancora più difficile, per i singoli utenti, infatti, sapere chi è responsabile per cosa. Per quanto riguarda poi le aziende erogatrici di servizi pubblici, è stato ampiamente dimostrato che in Gran Bretagna gli utenti non sono in grado di far assumere alle aziende erogatrici in regime di monopolio la responsabilità in merito a diversi aspetti dell'erogazione, né, tanto meno, di esercitare una scelta, cambiando fornitore.²⁰

Ciò che più conta, però, ribadire è che in Gran Bretagna si sia elaborata una forma anche istituzionale di ristrutturazione manageriale che contemplava una riconfigurazione radicale (e progressiva, a partire dall'onda lunga espansiva degli anni '60 e '70) del ruolo dei soggetti locali. La crescita dei *quango* e le riforme amministrative più generali possono dunque legarsi alle trasformazioni nel modello di gestione dominante.²¹

3 Governance e diritti di partecipazione

Al di là della vastità, e talora dell'ecletticità, del dibattito in atto sulla "*governance* europea",²² ciò che conta qui evidenziare è che i processi di amministrativizzazione, di agenzizzazione, di privatizzazione e di aziendalizzazione che tendono ad imporsi in Europa, al livello nazionale come a quelli regionale e sovrastatale, determinano trasformazioni istituzionali tali da delineare forme di governo (anche nel senso più proprio di governo dell'economia e della società)

²⁰ Il caso dell'azienda del gas e di quella dell'acqua non sono che un esempio tra i tanti. Cfr. C. Andrew, M. Goldsmith, *Dal governo locale ... cit.*, p. 380. Non si dimentichi comunque la natura *quango* di molti soggetti della *governance* locale.

²¹ E' la tesi di T. Payne e C. Skelcher, "La contrazione del sistema di controllo democratico", in *Probl. Amm. Pubbl.*, 1998, n. 3, p. 417, che, ovviamente non è qui possibile approfondire.

²² Per una ricostruzione del dibattito e per un'analisi più approfondita delle conclusioni esposte di seguito nel testo, nonché per ulteriori riferimenti bibliografici, rinvio al mio studio su *La Commissione europea ed il suo presidente nel contesto della governance*, in M. Scudiero (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo*, Napoli, 2002, vol. II, t. 1.

dal carattere ‘diffuso’, reticolare,²³ frammentario,²⁴ “ibridato”,²⁵ “arcipelagico”,²⁶ “frattale”,²⁷ “poliarchico”,²⁸ “morbido”,²⁹ *multi-level*.³⁰ Con un progressivo e tendenziale (per quanto, ovviamente, paradossale) ridimensionamento di quelle categorie del *pubblico* e di quella sfera pubblica su cui doveva invece fondarsi la costruzione, anche in senso costituzionale, dell’Unione europea.³¹

Comunque la si voglia intendere – e non mancano certo i ‘fraitendimenti’, favoriti dal carattere indubbiamente polisemico del termine³² – la *governance* non può essere tautologicamente ricondotta al “sistema di governo” in un determinato contesto politico-istituzionale. Da un lato, infatti, emergono nelle forme di governo in Europa quei processi di burocratizzazione, agenzizzazione e privatizzazione, che affiancano alle istituzioni rappresentative organismi pretesamente indipendenti (*authorities*) nella gestione delle politiche sociali e della sfera pubblica e, indirettamente, nella riorganizzazione delle basi istituzionali dell’Unione. I processi di *deregulation* a livello nazionale esigono, inoltre, forme istituzionali diverse da quelle rappresentative. Dall’altro, proprio la frammentazione-distribuzione del *decision-making* – sia in senso ‘verticale’ tra i diversi livelli governativi (nazionale, subnazionale e sovranazionale), sia in senso ‘orizzontale’ tra istituzioni rappresentative, organi tecnoburocratici e *authorities* – costituisce e delimita

²³ Per un’interessante ricostruzione del modello a rete, J. Blatter, „Netzwerkstruktur, Handlungslogik und politische Räume: Institutionenwandel in europäischen und nordamerikanischen Grenzregionen“, in *Politische Vierteljahresschrift*, 2001, 42, p. 193.

²⁴ Cfr. B. Dente, *Governare la frammentazione. Stato, regioni ed enti locali in Italia*, Bologna, 1985.

²⁵ Su cui, da ultimo, F. Astone, Riforma della P.A. e ordinamento comunitario, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunitario*, 2002, n. 1, p. 48 ss.

²⁶ Cfr. P. Perulli (a cura di), *Neoregionalismo. L’economia arcipelago*, Torino, 1998.

²⁷ Ancora A. Predieri, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, 1998, nonché l’Introduzione al volume collettaneo *Il Trattato di Amsterdam*, Milano, 1998.

²⁸ Cfr. A. Predieri, *Euro, poliarchie ... cit.*

²⁹ Cfr. G. De Minico, *La regolazione “morbida”*, Padova, 2000.

³⁰ Cfr. F. Scharpf, *Governare l’Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell’Unione europea*, Bologna, 1999, part. Capp. II e III, P. Schmitter, *Come democratizzare l’Europa e perché*, Bologna, 2000, oltre a I. Pernice, *Multilevel constitutionalism ... cit.* Ho ricostruito alcuni limiti metodologici delle differenti impostazioni (ad esempio, l’abusata nozione di “rete”) in F. Rubino, *La Commissione europea ed il suo presidente*, loc.cit.

³¹ Per tutti, il dibattito tra Habermas, Grimm ed Habermas, su cui C. Amirante, “Unione monetaria e unione politica. Contraddizioni e prospettive del processo integrazione europea”, in *Unioni sovranazionali e riorganizzazione ... cit.*, p. VII ss.. Per differenti ricostruzioni cfr. L. Siedentop, *La democrazia in Europa*, Torino, 2000 (in part. capp. VII, VIII, X), nonché l’interessantissimo saggio di E. Balibar, “Europe difficile: les chantiers de la démocratie”, pubblicato come parte conclusiva della sua ricerca *Nous, citoyens d’Europe? Les frontières, l’Etat, le peuple*, Paris, 2001, p. 286.

³² Si pensi, ad esempio, che molti approcci analitici alla *governance* sono mutuati dal dibattito sulla sussidiarietà in Europa, con particolare riferimento alla c.d. sussidiarietà orizzontale, ovvero a quella dimensione politico-amministrativa delle istituzioni in Europa nella quale vi è maggiore incertezza sulla ripartizione di poteri, funzioni e competenze. Le politiche ambientali e quelle relative alle telecomunicazioni, ad esempio, sono settori in cui si fa ripartizione di competenze tra Unione, Comunità, stato e regione, da un lato, e tra pubblico e privato, dall’altro, risulta lacunosa e compatibile con una nascente *governance* amministrativa. Anche in questo caso è interessante notare che i primi studi più completi sulla *governance* locale avevano ad oggetto la tutela ambientale, mentre le autorità sanitarie distrettuali rappresentavano negli anni ’70 e nei primi anni ’80 la principale forma di *quango* locale in Europa.

un processo di ‘territorializzazione’ dell’Unione che richiede maggiori garanzie sociali e possibilità di partecipazione, e dunque presuppone l’esistenza di una reale opinione pubblica a livello europeo.³³

La *governance* europea, dunque, come già accennato in precedenza, in quanto sistema di organizzazione ‘dal basso’ della società civile (delle sue agenzie di esperti e dei suoi comitati rappresentativi),³⁴ rischia di appiattirsi, in presenza del ben noto *deficit* democratico, al solo livello di un’accentuazione ulteriore del carattere espertocratico dell’Unione. Anche perché, se il problema della legittimazione della decisione è di natura essenzialmente tecnica, il dibattito e l’eventuale opposizione non possono che contribuire [...] all’inefficienza, ostacolando l’azione gestionale!

Non è un caso che anche l’atteso *White paper* sul sistema di governo in Europa abbia sostanzialmente ridimensionato la portata delle aspettative circa una democratizzazione dell’Unione che tenesse conto almeno dalle esigenze di partecipazione dei cittadini, o quanto meno della necessità (sempre più enfatizzata in dottrina) di un reale controllo assembleare sul *decision making*. Al contrario, quasi in controtendenza rispetto all’assetto istituzionale ri-configurato ad Amsterdam (e pur sempre a vantaggio del Parlamento, tanto che si è parlato ancora di una “Unione parlamentare”) ed ai ‘ritocchi’ istituzionali di Nizza, gli equilibri dell’Unione sembrano arretrare verso un governo intracomunitario dominato dai ‘vertici’ del triangolo istituzionale, più che dai soggetti distribuiti alla ‘base’ ed alla ‘periferia’ dell’area decisionale.

Il *Libro bianco*, in altri termini, pone la questione della *governance* nel quadro di un superamento netto della capacità di *policy* a vantaggio di un *decision making* diffuso che si basa su una serie di competizioni strategiche tra differenti centri, gangli, segmenti e livelli decisionali: locale/globale, substatale/statale, nazionale/sovranazionale, bilaterale/continentale, bilaterale/comunitario, comunitario/europeo, nonché pubblico/privato e programmatico/gestionale.

E’ come se, cioè, si istituzionalizzasse in Europa l’esistenza di una sorta di ‘nube decisionale’, una “materia oscura” composta da soggetti di differente natura (pubblica, privata, tecnica, amministrativa, politica, burocratica, aziendale, ecc.) che interagiscono in forme e modi diversi a seconda degli obiettivi da raggiungere. Laddove, però, gli obiettivi da raggiungere rimangono incerti nel *quantum* e nel *quomodo*, essendo invece vincolati unicamente all’*an* e al *quando*, fissati dalla complessa attività di programmazione comunitaria nelle sue differenti varianti (dalle conferenze intergovernative ai libri bianchi). La rilevanza di questa autentica “griglia” di centri decisionali (definirla “poliarchia” sarebbe perfino beneaugurante!) è appena resa dalle analisi sulle *authorities* e sulle *lob-*

³³ Mi sembra che, al riguardo, i vari contributi di Habermas sulla costituzione di uno spazio pubblico europeo rappresentino un vero punto di non ritorno. La stessa ‘apprensione’ si legge anche nel rapporto della Commissione “Europe 2020” del *College of Europe* coordinata da J. Monar, le conclusioni del quale si soffermano sulla preoccupante dimensione della *governance*, che rischia sia di ridurre l’efficacia complessiva (rispetto a forme di *government*) del sistema-Europa, sia di ampliare ulteriormente il *deficit* democratico comunitario.

³⁴ In questo senso è utile il riferimento al *dossier* sul tema “Complexités à l’oeuvre”, a cura di A.J. Arnaud, in *Droit es société*, 2000, n. 46, p. 401 ss.

bies, nonchè dagli studi di “comitologia” comunitaria. In effetti, in Europa si starebbero sperimentando l’efficacia e l’efficienza di un sistema a rete e *multi-level*³⁵ che raggruppa attorno alle strutture comunitarie delle “strutture associate” e delle “reti di cooperazione intergovernativa”, disegnando dunque un quadro di riferimento molto simile alla cd. *governance locale* studiata per primi dagli amministrativisti e dai politologi nordamericani, sulla quale è centrata la prima parte di questo lavoro.³⁶

I *feedbacks* ascendenti sono, ovviamente, del tutto evidenti. Le idee alla base delle proposte legislative possono provenire dall’interno della Commissione, dalle amministrazioni nazionali, dai gruppi di interesse, dalla combinazione di eventi politici o economici al momento della proposta, così che le politiche comunitarie “fluttuano tra i territori politici degli stati membri e le pressioni delle influenze europee e globali”³⁷ Senza che ciò comporti, peraltro, una reale implementazione del controllo democratico sugli atti comunitari.³⁸ In questo quadro il ruolo delle regioni non è soltanto quello che deriva loro dalla ripartizione sussidiaria delle competenze, ma quello ben più ampio di soggetti attivi della decisione-programmazione comunitaria, ciò che non può non comportare significative ricadute anche sul piano della distribuzione interna delle competenze.

³⁵ Mi sembra che, ovviamente, non si sia ancora nelle condizioni di disegnare un modello compiuto dell’organizzazione istituzionale comunitaria, che faccia ad esempio prevalere la struttura a circuito su quella, poniamo, piramidale. Tanto meno si può dedurre dalla configurazione comunitaria una sua efficacia compiutamente (seppure tendenzialmente) realizzata. E’ vero, ad esempio che la relazione tra le fonti non è tanto gerarchica quanto funzionale, ma questo non fa che legittimare una funzionalità astratta, ideale, tipica proprio nella sua elasticità e flessibilità. Sull’intera questione, e sulla necessità di distinguere i processi di creazione di una forma di governo europea dai processi di costituzionalizzazione dell’Unione, cfr. I. Pernice, “Multilevel constitutionalism in the European Union”, in *CML Rev.*, 2002.

³⁶ Cfr. almeno A.J. Arnaud, « Modélisation de la décision complexe en droit. Quelques pistes de recherche », in L. Cournaire – P. Dupond (dir.), *Penser la justice*, Toulouse, 1998, p. 229, O. Schachter, “The decline of the nation-state and its implications for International Law”, in *Columbia J. Trans’l Law*, 1997, 36, p. 7, nonchè J. Atanasio, “The globalization of the American Law School”, in *J. Leg. Ed.*, 1996, 46, p. 311, e A. Blackett, “Globalization and its ambiguities”, in *Columbia J. Trans’l Law*, 37, 1998, p. 57. Su cui cfr. C. Amirante, *Unioni sovranazionali ... cit.*, e J. Blatter, *Netzwerksstruktur ... cit.*

³⁷ Così H. Wallace – W. Wallace, *Policy Making in the European Union*, Oxford Univ. Pr., 1996; cfr. Inoltre J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe: “Do the New Clothes Have an Emperor” and Other Essays on European Integration*, Cambridge Univ. Pr., 1999. Si pensi, ad esempio, al percorso della complessa sequenza normativa relativa al controllo dei farmaci o alla protezione ambientale, su cui gli approfonditi studi di J. Golub, “Sovereignty and Subsidiarity in EU Environmental Policy”, in *Pol. St.*, 1996, 44, p. 686. Sull’intera questione della tutela ambientale in Europa, con una previsione circa il ruolo che le regioni avrebbero giocato in un prossimo futuro, cfr. T. Daintith, L. Hancker, *Energy Strategy in Europe. The Legal Framework*, Berlin-New York, 1986, p. 146 ss.

³⁸ E’ dunque da accantonare l’idea di un’Europa costituita in un sistema di “*watertight compartments*” che ancora poteva accreditarsi all’indomani di Maastricht, su cui R. Dehousse (ed.), *Europe After Maastricht. An Ever Closer Union?*, München, 1994, p. 10.

4 Paradigmi per l'Europa

Le conclusioni a cui potrebbe indurci questo breve raffronto implicano, da un lato, l'evidenza della compressione delle garanzie sociali, caratterizzanti storicamente il *Welfare-state* inglese, dall'altro, la diffusione di processi di *deregulation* che amplificano la funzione para-governativa di agenzie, autorità indipendenti e, in generale, soggetti di dimensione pubblico-privata.

L'evidenza di questi processi è da tempo studiata in dottrina, ed anche i fenomeni di *quango* hanno ricevuto approfondimenti comparativi al fine di verificare la reale portata del modello di amministrazione locale che sembravano incarnare. Analogo approfondimento ha interessato quel processo più complessivo di trasformazione della funzione pubblica, in quanto inquadrato nel contesto dell'integrazione europea, caratterizzato dalla quadruplica dimensione della sussidiarietà, e in quello più generale di mondializzazione dei mercati e dei modelli di governo dell'economia.

Ma l'autosufficienza della tendenza, sul piano dell'analisi, non può legittimare l'automatica riproduzione dei modelli sul piano amministrativo e gestionale, anche a prescindere dalla natura dei soggetti coinvolti. Che i processi di *deregulation* si siano concretamente tradotti in processi (più o meno istituzionalizzati e formalizzati) di *negoziazione programmatica*, e che dunque le funzioni di partecipazione e di consultazione democratica e assembleare siano state ridimensionate in favore di quelle tecnico-gestionali (con un conseguente spostamento di poteri dagli organi rappresentativi a quelli tecnici ed esecutivi, alle agenzie, alle autorità indipendenti) [...] può solo impropriamente indurre a considerare realizzata la tendenza.

In primo luogo, infatti, il vizio interno del modello (che già significativamente ha segnato l'esperienza inglese) è quello della frammentazione dei poteri e delle competenze. Sia la *deregulation* sia il decentramento amministrativo richiedono una certa flessibilità istituzionale, e consentono un ampio margine di autoorganizzazione degli enti e degli organi, entrambi tali da alterare significativamente la funzionalità dell'amministrazione locale. In altre parole, proprio i paradigmi di efficacia, efficienza ed economicità non sono soddisfatti e integrati.³⁹

In secondo luogo, la stessa frammentazione del *decision-making* in base al principio di sussidiarietà implica una diversificazione interna delle stesse agenzie, alle quali non verrebbe garantita la natura *pubblica*, pur essendo pubbliche la

³⁹ Un rapido sguardo agli ordinamenti dell'UE rivela come, a partire dagli anni '70, siano state ricercate "soluzioni per ridurre la complessità dell'organizzazione amministrativa al fine di conseguire, congiuntamente, efficacia e legalità" (Così F. Manganaro, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa*, Napoli, 2000, p. 85). A tale fine sono state attivate iniziative per comparare i risultati delle amministrazioni pubbliche a livello europeo attraverso un'attività di *benchmarking*, basata sull'uso di indicatori di *performances*, con l'obiettivo di portare le amministrazioni ad allinearsi sulle "migliori pratiche" riscontrate nei paesi europei, e migliorare, a livello europeo, la qualità dei servizi forniti ai cittadini. Sulla riforma della regolazione in Europa, cfr., da ultimo, F. Cassese, "L'età delle riforme amministrative", in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 79.

loro soggettività e la fonte delle loro competenze. In altri termini, ed inequivocabilmente, dove non fosse possibile stabilire la *democraticità* delle agenzie (ovviamente pur tenendo conto della molteplicità o della complessità delle mediazioni e dei livelli istituzionali), non potrebbe attribuirsi loro natura pubblica.

Ancora, l'istituzione di agenzie ed autorità non elettive rientra in una strategia (espressa poi nel *Libro bianco* della Commissione sulla *governance* europea) 'regolazionista' che si fonda sulla creazione di organismi al riparo dalle spinte democratiche 'locali', e quindi – conseguenza e obiettivo ben più pervasivi – sullo sviluppo progressivo di un'amministrazione delle questioni 'locali' più facilmente conciliabili con i modelli di *regulation* elaborati e con le loro incerte forme istituzionali.

Infine, la discussione sull'esistenza e sulla natura di una sfera pubblica *non* statale, negli stati come al livello sovranazionale, è stata, a mio avviso, condizionata e delimitata dalla necessità assorbente di delineare il suo *grado* di democraticità. Il riferimento obbligato è al *deficit* democratico in Europa. Ora, però, sono proprio le componenti del *deficit* democratico in Europa (e cioè quella infra-istituzionale, quella interistituzionale, quella della partecipazione dei cittadini) a suggerire che il *deficit* sia una componente 'fisiologica' del processo decisionale comunitario, senza la quale lo stesso processo non soddisferebbe i criteri di efficienza, efficacia ed economicità. La natura *multilevel* della decisione in Europa, la natura *differenziale* dei principi organizzativi e strutturali comunitari, la stessa articolazione della *governance* europea, coprono cioè la pervasività e la diffusività delle trasformazioni politico-amministrative (e, come in Italia, costituzionali) della sfera pubblica, rendendo tendenzialmente ingovernabile la sfera di garanzie sociali ed economiche dei cittadini.

Ecco allora che, specchiandosi nel sistema democratico-costituzionale, la *governance* locale rivela senza equivoci la propria inefficacia gestionale e la propria natura tendenzialmente autoritaria.

Recebido em 31 de março de 2011

Aceito em 19 de abril de 2011

