

Se la *governance* esce di scena. Riflessioni sul caso italiano

di Luigi Bobbio

Mi pare che nella sconfinata letteratura sulla *governance* la transizione dal *government* alla *governance* sia considerata come un fatto irreversibile (dico «mi pare» perché ciascuno di noi può ambire a esplorare soltanto una piccola parte di quell'immenso patrimonio). Aleggia, infatti, l'idea che nelle attuali società complesse il modo tradizionale di governo verticale fondato su gerarchia, comando e controllo, sanzioni, ossia sulla forza della legge e degli apparati amministrativi che la mettono in atto, non sia più in grado, da solo, di reggere e abbia bisogno di essere «sostituito», «affiancato» (Rhodes, 2007, p. 1247) o «soccorso» (Ferrarese, 2010, p. 190) da un'altra modalità di governo di tipo orizzontale, informale, aperta al contributo degli *stakeholders*, tendenzialmente inclusiva, fondata su reti, orientata pragmaticamente alla risoluzione di problemi mediante la negoziazione e la deliberazione. Questo non vuol dire che il vecchio modo di governo (il *government*) sia destinato a scomparire, ma che non può più pretendere di sciogliere da solo gli svariatisimi e intricati nodi che la società, l'economia, la demografia e l'ambiente gli sottopongono in continuazione.

Non entro qui nella questione (assai controversa e difficilmente risolvibile) se la *governance* sia un fenomeno nuovo comparso sulla scena quando gli studiosi hanno cominciato a occuparsene (ossia nei primi anni Novanta del Novecento), o se tali relazioni informali abbiano da sempre accompagnato, nutrita e legittimato l'azione di governo (Belligni, 2004). E accenno solo di sfuggita ai fattori che avrebbero determinato questa svolta (se di svolta si tratta). Alcuni autori vedono la *governance* come la conseguenza diretta delle riforme neoliberali che hanno ridimensionato lo Stato e rafforzato il ruolo dei privati (Rhodes, 1996; Palumbo, 2015), oppure come l'effetto imprevisto di quelle stesse riforme che volendo espandere il mercato hanno in realtà frammentato le arene decisionali e favorito la sviluppo dei *policy networks*, ossia di meccanismi decisionali diversi sia dallo Stato che dal mercato (Bevir, 2010). Chi adotta questi punti di vista tende a vedere la *governance* essenzialmente in termini di rapporto pubblico-privato e spesso a stigmatizzare il conseguente svuotamento (*hollowing out*) dello Stato, come un cedimento del settore pubblico alle logiche privatistiche (e

con metodi poco trasparenti) (Arienzo, 2013; Gaudin, 2014). Altri autori tendono invece a vedere la *governance* come un'eredità del *welfare state* che, a causa dell'enorme ampliamento dell'intervento pubblico, ha finito per spezzettarsi in «sub-unità organizzative con diverse identità e interessi che persegono mete diverse, non necessariamente integrate in un sistema non contraddittorio di obiettivi» (Scharpf, 1978, p. 347). In questo caso la *governance* appare, prima di tutto, costituita da relazioni che si svolgono all'interno del settore pubblico, tra apparati specializzati in specifici settori di intervento o posti a diverse scale territoriali: nella *governance* non c'è solo il partenariato pubblico-privato; c'è anche il partenariato pubblico-pubblico (Bobbio, 1996). Appartiene a questo genere anche la *governance* multi-livello proposta da Marks (1993) per analizzare l'Unione Europea (Bobbio, 2005a). C'è infine chi ha collegato l'affermarsi della *governance* a un più generale processo di crescita della complessità sociale, dal momento che «in settori di attività sociale diversi, dinamici e complessi nessuna singola agenzia è in grado di realizzare da sola un'azione di governo legittima e efficace» (Kooiman, 2003, p. 4) e che la capacità di controllo del governo rimane comunque limitata (Hanf, Scharpf, 1978).

Il punto è che qualsiasi siano i fattori invocati per spiegare l'avvento della *governance*, tale fenomeno è presentato come indissolubilmente legato alle trasformazioni della società post-industriale e come intrinseco alla nostra post-modernità. Si direbbe che ritornare alla supremazia del *government* non sia possibile se non a costo di una minore legittimità e di una minore capacità di affrontare i problemi.

Eppure se oggi, a un quarto di secolo da quella scoperta, osserviamo la situazione italiana, troviamo una situazione contraddittoria rispetto a quelle aspettative. I processi di *governance*, dopo un periodo di indubbio fulgore, sono divenuti sporadici e residuali e spesso sono visti di mal'occhio come forieri di complicazioni inutili e come sintomi di cattiva politica. Nel tempo stesso assistiamo a una (antistorica?) rivincita del governo formale fondato sulla gerarchia e sulla forza di legge, che si presenta di fronte al pubblico come l'unica via per indirizzare l'economia e la società verso nuove mete. Insomma si direbbe che la *governance* abbia ceduto il passo al *government* e che un modo di governo che pareva ormai impotente di fronte alla complessità sociale sia ritornato miracolosamente in primo piano. Come si può spiegare questo rovesciamento? Quali conseguenze comporta?

1. L'età dell'oro della *governance* in Italia

Nel corso degli anni Novanta si realizzarono, anche in Italia, le condizioni che tendono a favorire l'avvento dei processi di *governance*: le politi-

che neoliberali spinsero verso la delega di funzioni pubbliche a imprese private; si diffusero le autorità indipendenti e le agenzie; e soprattutto si verificò il più ampio processo di decentramento della storia dello Stato italiano che, passando per le leggi Bassanini del 1997-98, culminò con la riforma costituzionale del Titolo v nel 2001. Il baricentro delle funzioni si spostò verso la periferia, aumentarono i compiti condivisi tra più livelli di governo e accrebbe la frammentazione e la complessità dell'intero sistema (Bobbio, 2015). Le pratiche di *governance* costituirono una risposta quasi obbligata. La formulazione delle politiche cominciò sempre più spesso ad avvenire mediante il confronto, tendenzialmente inclusivo, tra *stakeholders* pubblici e privati. Per molti assessori o ministri la prima mossa, di fonte a qualsiasi problema emergente, fu quella di «aprire un tavolo» tra tutti i soggetti potenzialmente interessati, allo scopo di trovare soluzioni che fossero pertinenti, innovative, integrate (ecco un'altra parola chiave di quell'epoca) e godessero di una qualche forma di consenso da parte dei partecipanti. La sottoscrizione di patti, intese, accordi, contratti (Ferrarese, 2010; Bobbio, 2000, 2006) si sostituì all'adozione di atti unilaterali di tipo autoritativo. L'apertura delle arene decisionali fu uno dei tratti distintivi del periodo. Spesso si trattò di iniziative spontanee promosse da sindaci, assessori, gruppi o associazioni per far fronte a situazioni nuove o difficili. Talvolta i processi di *governance* furono in qualche modo istituzionalizzati, per esempio nel caso della riqualificazione urbana (Cremaschi, 2003), dello sviluppo locale (Magnatti *et al.*, 2005; Trigilia, 2005; Cersosimo, Wolleb, 2006) e rurale (D'Amico *et al.*, 2016), dei piani strategici delle città (Perulli, 2004), del governo dei fiumi (Borelli, 2008; Saroglia, Rudel-lat, 2012; Guerra, 2013), delle politiche sociali (Bifulco, Centemeri, 2007), della sicurezza urbana (Calaresu, 2012). La cooperazione orizzontale fu spesso stimolata o regolata dall'alto; per esempio dall'Unione Europea che in quel periodo congegnò numerosi programmi, come Urban e Leader, in forma partecipativa e inclusiva, ben prima che arrivasse il *Libro bianco sulla governance* (2001); oppure dallo Stato italiano cui si devono varie leggi che promossero forme di *governance* orizzontale come per esempio nel caso della programmazione negoziata (legge 23 dicembre 1996, n. 662), delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza (legge 28 agosto 1997, n. 285) e dei piani di zona per le politiche sociali (legge 8 novembre 2000, n. 328).

Si verificò in questi casi una commistione tra *government* e *governance* che può essere ricondotta al fenomeno che Bob Jessop (1998) ha chiamato *metagovernance*, ossia alla «*governance* della *governance*». In questi casi, infatti, lo Stato (o l'Unione Europea) non adotta una specifica misura per affrontare direttamente una tematica di interesse pubblico, ma si limita a prefigurare un congegno inclusivo o partecipativo da cui ci si aspettano le scelte di merito; fa ricorso a strumenti procedurali anziché sostanzivi

(Howlett, 2011). Il *government* svolge il ruolo del facilitatore (Kooiman, 2003), del catalizzatore (Osborne, Gaebler, 1991) o del broker (Bevir, 2010) piuttosto che quello del decisore nel merito. Si assiste così al tentativo di dare vita a una doppia legittimazione incrociata: il *government* conferisce legittimità giuridica alla pratiche di *governance*, perché si aspetta che da tali pratiche possano scaturire decisioni più legittime (in quanto frutto della cooperazione tra tutti i soggetti interessati) di quelle che potrebbe prendere da solo, contando esclusivamente sulle proprie forze. Conferisce legittimità per riceverne a sua volta.

E tuttavia, malgrado la diffusione dei processi di *governance* in Italia e l'implicazione del governo nazionale o di quelli regionali, in molti di essi in qualità di facilitatori, di propulsori o, in qualche caso, anche di apripista, queste pratiche non riuscirono mai a fare breccia nell'opinione pubblica e nei discorsi politici. Non furono messe in luce dai media e non furono valorizzate dai politici nazionali; furono ignorate da editorialisti e commentatori politici, non riuscirono a varcare la soglia di "Porta a porta" o di "Ballarò". Vissero, per così dire, sottotraccia, lontano dai riflettori, senza che la politica le accogliesse dentro i suoi orizzonti. Si crearono così due mondi separati, poco consapevoli l'uno dell'altro: il mondo iper-visibile dell'alta politica contrassegnato dallo scontro virulento tra schieramenti opposti e il mondo invisibile dei processi di *governance* che tendeva a nutrire le scelte concrete nei più svariati campi soprattutto a livello locale (Bobbio, 2003). Perché questa scissione? Le ragioni sono probabilmente numerose. Le arene inclusive si affermarono in alcuni settori di intervento, ma non dappertutto e, in particolare, non nelle grandi scelte economiche che furono spesso affrontate con il muro contro muro (si veda la vicenda delle pensioni nel 1994 e quella dell'art. 18 nei primi anni Duemila). Le pratiche concertative non furono esenti da difetti, anzi molti studi ne misero in luce le possibili derive opportuniste (o distributive) (Cersosimo, Wolleb, 2001; La Spina, 2003) e può darsi che queste critiche abbiano contribuito al disinteresse dei politici. Ma il problema principale mi pare un altro. I processi di *governance* erano difficilmente integrabili nell'autorappresentazione della seconda repubblica che si era definita, per contrasto rispetto ai presunti difetti della prima, sulla retorica della decisione, sul rifiuto dei compromessi e del consociativismo, sull'investitura del leader, sull'idea che chi vince (anche di poco) prende tutto. Su questo piano le pratiche della *governance* apparivano impresentabili perché fondate sui principi – diametralmente opposti – della cooperazione tra diversi, della negoziazione e della discussione. Benché fossero ampiamente utilizzate, rimasero un corpo estraneo. E proprio per questo a un certo punto cominciarono a essere gradualmente abbandonate (o smantellate) senza che nessuno sollevasse la minima obiezione.

2. La rivincita (illusoria?) del *government*

Se volessimo indicare una data che possa simboleggiare l'inversione di tendenza, potremmo scegliere il 21 dicembre 2001. È il giorno della promulgazione della «legge obiettivo» con cui il governo Berlusconi, da poco insediato, stravolse le regole ordinarie fino allora vigenti allo scopo di favorire «la celere realizzazione delle infrastrutture» (art. 1, comma 2, legge 21 dicembre 2001, n. 443) dichiarate di interesse nazionale. Si delegarono tutti i poteri (pubblici) a un *general contractor* (privato), limitando drasticamente il diritto degli enti locali e delle regioni di intervenire su opere che si sarebbero insediate sul loro territorio. Fu il tentativo di sbaragliare, con la pura forza del *government*, le diffusissime opposizioni locali contro le grandi opere (Bobbio, Zeppetella, 1999; Roccato, Mannarini, 2012). È interessante notare che negli stessi anni, di fronte al medesimo problema, la Francia seguì una via diametralmente opposta, istituendo il dibattito pubblico preventivo sulle grandi opere (Revel *et al.*, 2007): non cercò di chiudere ogni spazio alle voci critiche in nome del superiore interesse nazionale, ma creò un apposito meccanismo istituzionale (*lato sensu* di *governance*) per permettere di ascoltarle e di farle pesare nelle scelte pubbliche.

Da allora, con alti e bassi, ma sempre in assenza di qualsiasi riflessione pubblica, il *government* proseguì la sua rivincita, con la conseguente marginalizzazione e spesso l'abbandono delle pratiche di *governance* (ad esempio nel campo dello sviluppo locale). La crisi, dopo il 2008 e soprattutto dopo il 2011, accentuò questa linea di tendenza che comunque aveva già messo salde radici nel decennio precedente. Non fu propriamente una scelta, quanto la conseguenza – considerata come scontata – di una diagnosi che aveva finito per dominare incontrastata nel mondo della politica e dei media, ossia l'idea che l'Italia fosse rimasta bloccata a causa della forza miope delle corporazioni, della complessità del sistema, della diffusione dei poteri di voto, di un decentramento incontrollato e irresponsabile, della lentezza e dei rinvii. Oltre tutto la pluralità dei centri di spesa era presentata una minaccia permanente alla stabilità della finanza pubblica. La risposta non poteva che essere «più governo», ovviamente centrale, per semplificare, disboscare, formulare le decisioni appropriate senza sottoporsi alle forche caudine del confronto con gli interessi organizzati: «la parola “governo” ha progressivamente occupato il centro della scena politica e mediatica, quale sintomo evidente del riaccentramento della filiera decisionale pubblica» (Gardini, 2015, p. 533).

È sintomatico che il dibattito sulla riforma costituzionale, promossa dal governo Renzi, si sia incentrato sulla trasformazione del Senato, ma abbia quasi del tutto ignorato le modifiche pesantemente accentratrici introdotte nel Titolo v, quasi che fosse ormai ovvio il fatto che le regioni

«avevano esagerato» e dovevano essere ridimensionate. Ed è paradossale che, malgrado il netto antiregionalismo della riforma, si sia voluto creare un «Senato delle regioni» che negli altri paesi è il luogo principe in cui governi sub-nazionali esprimono la loro voce e il punto focale in cui si realizza quella *multi-level governance*, attualmente così trascurata in Italia (Piperno, 2016). E infatti questo argomento non è mai stato sollevato dai promotori della riforma che hanno invece prevalentemente giustificato la trasformazione del Senato più per quello che sarebbe stato tolto (riduzione del numero dei parlamentari, snellimento del procedimento legislativo) che per la funzione di raccordo tra centro e periferia che sarebbe stata aggiunta.

Quella diagnosi sull'Italia bloccata non era sbagliata. Era unilaterale, come spesso succede quando si opera una svolta. E altrettanto unilaterali sono stati i rimedi che l'hanno seguita. Prendiamo il caso della semplificazione che si è esercitata sulle province, le comunità montane, i consigli di circoscrizione, su numerose leggi e sulle procedure amministrative. Le misure di semplificazione corrono sempre sul delicato crinale che separa la complicazione dalla complessità. Dovrebbero eliminare le complicazioni non necessarie, ma dovrebbero nello stesso tempo prendere atto delle complessità che non possono essere eliminate con un atto di governo e che quindi vanno rispettate e gestite con appositi strumenti. Faccio qualche esempio. Col saggio proposito di razionalizzare la legislazione esistente, nel 2006 fu emanato il codice dell'ambiente (D.Lgs. del 2006, n. 152) che raccoglieva in un unico testo le disposizioni disperse nelle numerosissime leggi che si erano accumulate nel tempo. Ma nei successivi nove anni quel codice «è stato modificato ben settantuno volte, cioè in media ogni *cinque-sei settimane*» (Carapellucci, 2016, p. 22), riproponendo quella situazione di instabilità normativa che il testo unico si era proposto di eliminare: segno che la complessità aveva ripreso il sopravvento e che l'opera di semplificazione non aveva trovato il modo per affrontarla. Ancora: per semplificare le procedure autorizzative la legge Madia (legge 7 agosto 2015, n. 124) ha esteso il principio del silenzio-assenso agli atti di numerose amministrazioni, ma in questo modo ha semplicemente negato un aspetto oggettivo di complessità (ossia che per realizzare un'opera o insediare un'azienda ci sono molti profili pubblici da prendere in considerazione), con la conseguenza di indebolire la tutela di alcuni interessi pubblici. Altro esempio: può essere affascinante l'idea di avere due soli livelli di governo sub-nazionali – le regioni e i comuni – e di sopprimere le province. Ma poi bisognerà capire chi svolgerà le funzioni – tutt'altro che secondarie – che le province svolgono attualmente. Ed è perciò probabile che le province – additate per anni come l'ente inutile per eccellenza – verranno tenute in vita anche dopo che avranno perso la loro copertura costituzionale (Gardini, 2015).

La stessa ambivalenza circonda la questione degli interessi. Se è ragionevole per un governo tenersi alla larga dai gruppi di interesse perché orientati alla difesa corporativa dello *status quo* e spesso formati da oligarchie autoreferenziali, è anche vero che è molto difficile formulare politiche efficaci in certo ambito senza conoscere il punto di vista di chi ci vive e ci lavora e che è altrettanto difficile dare attuazione a una politica se tutti coloro che dovrebbero contribuire a metterla in pratica o semplicemente a non ostacolarla, non la conoscono o la considerano impropria o sbagliata (senza contare che, rinunciando ai riti della concertazione corale ed esplicita, c'è sempre il rischio di esporsi, senza alcun contrappeso, alla pressione occulta di pochi interessi particolarmente forti).

Detto in altri termini, la rinascita del *government* si basa su una fiducia eccessiva della forza di legge, ovvero sull'idea, priva di fondamento, che una disposizione, una volta impressa a caratteri di fuoco sulla *Gazzetta ufficiale*, generi automaticamente una trasformazione dell'economia o della società nel senso desiderato. Ma le cose non stanno quasi mai così perché:

- a) la maggior parte di leggi deve passare per un lungo e spesso complesso processo di attuazione cui devono prendere parte attiva (o anche passiva) migliaia o decine di migliaia di attuatori, pubblici o privati, disseminati nel territorio che devono disporre dei mezzi necessari, devono aver capito quello che va fatto e devono non essere del tutto ostili alle disposizioni che sono tenuti ad attuare;
- b) anche se attuate correttamente, le leggi possono produrre gli effetti previsti solo se si basano su un'ipotesi causale fondata, per esempio se è vero che aumentando le pene la corruzione diminuisce, che raddoppiando il bonus bebè la natalità aumenta o che gli 80 euro favoriscono i consumi.

Il filo rosso che ha accompagnato il dipanarsi della seconda repubblica è la retorica «del fare». L'ha usata a piene mani Silvio Berlusconi (il governo «del fare», l'uomo «del fare»), l'ha ripresa Enrico Letta (il decreto «del fare» – D.L. del 2013, n. 69) e Matteo Renzi non se n'è certo privato. Ma il «fare» di cui essi parlano si riduce spesso all'approvazione delle norme come se tutto quello che avviene dopo andasse da sé. Significativo è il tweet di Renzi del 1° febbraio 2016: «La concretezza, fare leggi non chiacchiere, è una caratteristica del nostro governo» (*«La Stampa»*, 2 febbraio 2016, p. 9). È vero che le leggi sono più che chiacchiere, ma è anche vero che – di per sé – non costituiscono ancora cambiamenti sociali.

Nel ritorno del *government* molti vedono un rischio autoritario. Ma altrettanto e forse ancora più temibile è il rischio cognitivo, ossia il fatto che il governo intervenga su ambiti che non conosce con misure approssimative destinate a essere attuate poco e male e a mancare il bersaglio. Succede molto più spesso di quanto non si creda, e se non lo si vede è perché gli studi sulla valutazione delle politiche sono ancora troppo rari. Per questo

la rivincita del *government* ha un forte valore propagandistico e simbolico, ma sul piano pratico (ossia sulla capacità di trasformare la società) è fondamentalmente illusorio. Com'era illusorio pensare di poter realizzare le grandi opere con la pura forza del *government*. Il principale effetto della «legge obiettivo» fu infatti quello di rendere incandescente la tensione in Valle di Susa alimentando così il più grosso conflitto territoriale della recente storia italiana (Bobbio, 2007). La *governance* applicata a questo caso avrebbe potuto fare sicuramente meglio.

E infatti, questo, i teorici della *governance* lo sanno benissimo. Come ci ricorda Anne Mette Kjær (2004, p. 34), «il governo Thatcher spesso aggirò le reti di *policy* [...] e pertanto una decisione presa d'autorità al centro fu spesso seguita da mancanza di attuazione». Tutti i governi devono fare i conti «con l'amara legge delle conseguenze inattese» (Rhodes, 2007, p. 1258). E questo aspetto andrebbe preso in considerazione quando si valuta positivamente lo stile di *policy* «impositivo» del governo Renzi come è stato fatto recentemente (Piattoni, 2016).

A loro volta le pratiche di *governance* non sono certo miracolose. Così come esistono i fallimenti del mercato e i fallimenti dello Stato, esistono anche i fallimenti della *governance* (Jessop, 1998). Si tratta di processi che consumano tempo ed energie, comportano elevati costi di transazione, possono concludersi con un nulla di fatto, a causa dei veti reciproci, o con compromessi di basso livello, possono essere oligarchici e ben poco inclusivi. Per affrontare queste possibili fonti di fallimento o di cattivo funzionamento non è però molto ragionevole buttarsi sulla sponda opposta, ossia affidarsi alla potenza mediatica e giuridica del governo che dovrebbe prendere decisioni giuste, sconfiggere le resistenze, superare i veti frapposti dagli interessi, rompere l'inerzia dello *status quo*, battersi insomma come «Orazio sol contra Toscana tutta» (Ariosto, *Orlando furioso*, XVIII, 65). Potrebbe essere viceversa utile investire risorse per un migliore funzionamento delle reti di *governance* utilizzando tecniche collaudate per il *management* dei network complessi (Klijn, Koppenjan, 1997), per la negoziazione e la deliberazione (Bobbio, 2005b).

3. Un'anomalia italiana? L'esempio delle riforme costituzionali

Il ritorno del *government* è un'anomalia italiana o è un fenomeno che accomuna gli altri paesi europei? Non sono in grado di dare una risposta netta. A giudicare dalla frequenza con cui articoli dedicati alla *governance* continuano a comparire nelle riviste internazionali, si direbbe che il governo a mezzo di reti continui ad andare a gonfie vele (a meno che l'accademia sia in ritardo rispetto ai fenomeni reali). Sul piano internazionale, nel cam-

po del New Public Management si segnalano controtendenze rispetto alle politiche del decentramento, dell'*agencification*, della dispersione dell'autorità che avevano favorito l'avvento della *governance* (Bolgherini, Dallara, 2016). Nell'Unione Europea la clamorosa ripresa del metodo intergovernativo sembra appannare i processi di *multi-level governance*. È probabile che la crisi abbia rafforzato dappertutto il governo a capito delle reti.

Ma mi pare che qualche differenza rimanga. Provo a concludere con un esempio che, per quanto tutt'altro che decisivo, mi pare comunque emblematico.

Negli ultimi anni tre paesi europei hanno deciso di affrontare un processo di revisione costituzionale: l'Islanda, l'Irlanda e l'Italia. In Islanda la riscrittura della costituzione, dopo il crollo delle banche che aveva messo in ginocchio il paese e suscitato la famosa "rivoluzione delle pentole", iniziò con la convocazione, nel 2010, di un National Forum, formato da 950 cittadini estratti a sorte che si concluse con alcune raccomandazioni per la nuova costituzione. Seguì la formazione di un organo elettivo ristretto, il Consiglio costituzionale, formato da 25 rappresentanti che nei primi sei mesi del 2011 preparò la bozza della costituzione. Il Consiglio lavorò in modo aperto pubblicando *on line* le diverse versioni della bozza e discutendo i commenti e le proposte che riceveva. Attraverso questa forma di *crowdsourcing* «il testo fu rimpolpato in modo progressivo e reattivo, mediante varie ripetizioni del medesimo processo: si scriveva qualcosa di nuovo, lo si mostrava al pubblico, si integravano i loro commenti» (Landemore, 2015, p. 174). Il testo così definito fu poi approvato, nell'autunno 2012, da un referendum, con i 2/3 di sì, nel corso del quale i cittadini furono chiamati a esprimersi anche su specifiche questioni particolarmente controverse, come quella relativa al ruolo della Chiesa nazionale o alla proprietà collettiva delle risorse naturali. Nel 2013 il testo fu sottoposto al parlamento islandese che, però, decise di affossare il processo di riforma costituzionale.

In Irlanda, un altro paese travolto dalla crisi del 2008, la coalizione uscita vittoriosa dalle elezioni del 2011 decise di aprire un processo per la riforma di alcune parti della Costituzione del 1937. Il parlamento indicò sette temi da affrontare e affidò la loro discussione a un'assemblea, l'Irish Constitutional Convention (ICC), formata da 99 membri, di cui 66 cittadini estratti a sorte e 33 deputati. La Convention lavorò per un anno, tra il 2012 e il 2013, riunendosi in nove weekend, attraverso un processo deliberativo strutturato – in parte in seduta plenaria e in parte in gruppi ristretti – pubblicando *on line* (www.constitution.ie) tutti i documenti rilevanti e ricevendo migliaia di commenti. Poiché il parlamento aveva concesso alla Convention di ampliare il numero dei temi da affrontare, l'ICC raccolse le proposte dei cittadini e alla fine incluse due nuovi temi che passarono da

sette a nove. Per ognuno di essi l'ICC formulò una raccomandazione, a cui – per disposizione del parlamento – il governo aveva l'obbligo di rispondere. Finora due di esse sono state sottoposte a referendum, nel maggio 2015. Una riguardava il matrimonio gay che fu approvato, grazie al meccanismo costituzionale messo in atto (van Reybrouck, 2015; Lewanski, 2016).

In Italia, invece, tutto il processo di revisione costituzionale è rimasto confinato nelle aule parlamentari, per giunta con un ruolo propulsivo del governo che ha predisposto il relativo disegno di legge e ha presidiato ogni fase della procedura parlamentare di approvazione. L'unica apertura ai cittadini fu una consultazione *on line*, promossa nel 2013 dal governo Letta, sulla base di un questionario a risposte prefigurate in due versioni (una più semplice e una più approfondita). I risultati della consultazione (si veda *Consultazione Pubblica sulle Riforme Costituzionali. Rapporto Finale*, www.riformecostituzionali.parte-cipa.gov.it) non furono nemmeno menzionati nella relazione con cui, l'8 aprile 2014, il governo Renzi presentò in parlamento il disegno di legge costituzionale.

Non so se le esperienze dei due paesi nordici possano essere definite come pratiche di *governance*. Certo c'è un abisso rispetto allo stile, interamente centrato sul governo (sul *government*) adottato in Italia.

Riferimenti bibliografici

ARIENZO A. (2013), *La governance*, Ediesse, Roma.

BELLIGNI S. (2004), *Miss Governance, I presume*, in "Meridiana", 50/51, pp. 181-209.

BEVIR M. (2010), *A Theory of Governance*, Princeton University Press, Princeton.

BIFULCO L., CENTEMERI L. (2007), *La partecipazione nei Piani sociali di zona: geometrie variabili di governance locale*, in "Stato e mercato", 27, 2, pp. 221-44.

BOBBIO L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio*, Franco Angeli, Milano.

ID. (2000), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in "Stato e mercato", 58, pp. 111-41.

ID. (2003), *L'Italia dissociata. Decisionismo maggioritario e concertazione*, in "Il Mulino", 410, pp. 1019-29.

ID. (2005a), *Governance multilivello e democrazia*, in "Rivista delle politiche sociali", 2, pp. 51-62.

ID. (2005b), *Invece dello Stato: reti*, in "Parolechiave", 34, pp. 33-45.

ID. (2006), *Le politiche contrattualizzate*, in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano, pp. 59-79.

ID. (2007), *L'alta velocità in val di Susa. Troppo decisionismo o troppo poco?*, in L. Briquet, A. Mastropaoolo (a cura di), *Politica in Italia. Edizione 2007*, il Mulino, Bologna, pp. 209-28.

ID. (2015), *Il sistema degli enti locali*, in M. Salvati, L. Sciolla (a cura di), *L'Italia e le sue regioni*, Istituto dell'Encyclopædia Italiana, Roma, vol. 1, pp. 63-88.

BOBBIO L., ZEPPETELLA A. (a cura di) (1999), *Perché proprio qui? Grandi opere e opzioni locali*, Franco Angeli, Milano.

BOLGHERINI S., DALLARA C. (a cura di) (2016), *La retorica della razionalizzazione. Il settore pubblico italiano negli anni dell'austerity*, Istituto Cattaneo, Misure/ Materiali di ricerca n. 36, Bologna.

BORELLI G. (a cura di) (2008), *Tracce di governance. Comunità e sviluppo locale nella Media Valle del Po*, Franco Angeli, Milano.

CALARESU M. (2012), *La politica di sicurezza urbana. L'esperienza dei 'patti per la sicurezza' nel triennio 2007-2009*, in "Rivista italiana di politiche pubbliche", 3, pp. 387-412.

CARAPELLUCCI A. (2016), *L'imbroglio della semplificazione*, Castelvecchi, Roma.

CERSOSIMO D., WOLLEB G. (2001), *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali*, in "Stato e mercato", 21, 3, pp. 369-412.

CERSOSIMO D., WOLLEB G. (2006), *Economie dal basso: un itinerario nell'Italia locale*, Donzelli, Roma.

CREMASCHI M. (2003), *Progetti di sviluppo territoriale, azioni integrate in Italia e in Europa*, Sole 24 Ore libri, Milano.

D'AMICO R., LA BELLA M., MARTORANA G. S., MEMOLI V., SANTORO P. (2016), *Politiche europee e prove di sviluppo locale in Sicilia. L'esperienza dei GAL come istituzioni di regolazione*, Franco Angeli, Milano.

FERRARESE M. R. (2010), *La governance tra politica e diritto*, il Mulino, Bologna.

GAUDIN J.-P. (2014), *Critique de la gouvernance. Une nouvelle morale politique?*, Éditions de l'aube, La Tour d'Aigues.

GARDINI G. (2015), *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in "Istituzioni del federalismo", 36, 3, pp. 533-67.

GUERRA S. F. (2013), *I processi partecipati nelle politiche di gestione integrata delle risorse idriche. Vizi e virtù nei Contratti di Fiumi italiani*, Politecnico di Torino, Tesi di dottorato.

HANF K., SCHARPF F. (eds.) (1978), *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*, Sage, London.

HOWLETT M. (2011), *Designing Public Policies: Principles and Instruments*, Routledge, London-New York.

JESSOP B. (1998), *The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development*, in "International Social Science Journal", 50, 155, pp. 29-45.

KJÆR A. M. (2004), *Governance*, Polity Press, Cambridge.

KLLIJN E., KOPPENJAN J. (1997), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage, London.

KOOIMAN J. (2003), *Governing as Governance*, Sage, London.

LANDEMORE H. (2015), *Inclusive Constitution-Making. The Icelandic Experiment*, in "Journal of Political Philosophy", 23, 2, pp. 166-91.

LA SPINA A. (2003), *La politica per il Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.

LEWANSKI R. (2016), *La prossima democrazia*, in <http://laprossimademocrazia.com/>.

MAGNATTI P., RAMELLA F., TIGILIA C., VIESTI G. (a cura di) (2005), *Patti territoriali: lezioni per lo sviluppo*, il Mulino, Bologna.

MARKS G. (1993), *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in A. Cafru-ny, G. Rosenthal, *The State of the European Community*, Longman, London, pp. 391-410.

OSBORNE D., GAEBLER T. (1992), *Reinventing Government*, Addison-Wesley, New York (trad. it. *Dirigere e governare*, Garzanti, Milano 1995).

PALUMBO A. (2015), *Situating Governance. Context, Content, Critique*, Ecpr Press, Colchester.

PERULLI P. (2004), *Piani strategici: governare le città europee*, Franco Angeli, Milano.

PIATTONI S. (2016), «Lo stile di policy del governo Renzi», in “Rivista italiana di politiche pubbliche”, 11, 1, pp. 5-22.

PIPERNO S. (2016), *Il Documento di Economia e Finanza (DEF) 2016: implicazioni per il federalismo interno*, Centro Studi sul Federalismo, Commento n. 79, in www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/1173-il-documento-di-economia-e-finanza-def-2016-implicazioni-per-il-federalismo-interno.

REVEL M., BLATRIX C., BLONDIAUX L., FOURNIAU J.-M., DUBREUIL B. H., LEFEBVRE R. (éds.) (2007), *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris.

RHODES R. A. W. (1996), *The New Governance: Governing without Government*, in “Political Studies”, 44, 4, pp. 652-67.

id. (2007), *Understanding Governance: Ten Years On*, in “Organization Studies”, 28, 8, pp. 1243-64.

ROCCATO M., MANNARINI T. (2012), *Non nel mio giardino: prendere sul serio i movimenti Nimby*, il Mulino, Bologna.

SAROGLIA P., RUDELLAT A. (2012), *Il contratto di fiume ‘Alto Po’. Verso una valutazione di processo*, in www.dps.tesoro.it/documentazione/snv/Disegno%20ricerca%20LAPO_Fiume%po.pdf.

SCHARPF F. (1978), *Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives*, in K. Hanf, F. Scharpf (eds.), *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*, Sage, London.

TRIGILIA C. (2005), *Sviluppo locale: un progetto per l’Italia*, Laterza, Roma-Bari.

VAN REYBROUCK D. (2015), *Contro le elezioni. Perché votare non è più democratico*, Feltrinelli, Milano (ed. or. 2013).