

UNIVERSITA' VITA - SALUTE SAN RAFFAELE

**CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA
IN FILOSOFIA**

LO STANDARD SETTING DELLE ORGANIZZAZIONI
INTERNAZIONALI PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
NELL'EPOCA DELLA FINE DELL'ORDINE
GLOBALE NEOLIBERALE

Supervisore: prof. Andrea Tagliapietra



Co-supervisore: prof. Andrea Bellantone

Tesi di DOTTORATO di RICERCA di Edoardo La Ragione matr.

021615

Ciclo di dottorato XXXVIII

SSD PHIL-05/A

Anno Accademico 2024/2025

CONSULTAZIONE TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

Il/la sottoscritto Matricola

nat_ a

il

autore della Tesi di Dottorato di Ricerca dal titolo

☐ AUTORIZZA la Consultazione della Tesi

☐ NON AUTORIZZA la Consultazione della Tesi per mesi a partire dalla data di sottomissione della domanda di conseguimento titolo

Poiché:

- ☐ l'intera ricerca o parti di essa sono potenzialmente soggette a brevettabilità;
- ☐ ci sono parti di Tesi che sono già state sottoposte a un editore o sono in attesa di pubblicazione;
- ☐ la Tesi è finanziata da enti esterni che vantano dei diritti su di esse e sulla loro pubblicazione.

(da lasciare solo se applicabile)

Si rende noto che parti della Tesi sono indisponibili in relazione all'utilizzo di dati tutelati da segreto industriale

E' fatto divieto di riprodurre, in tutto o in parte, quanto in essa contenuto

Data

Firma

DECLARATION

Questa Tesi è stata:

- Redatta da me e non è mai stata utilizzata in alcuna precedente richiesta di laurea. Nel testo si utilizza sia il pronome "io" che "noi" in modo intercambiabile.
- Scritta in conformità alle linee guida editoriali approvate dall'Università.

Tutti i risultati qui presentati sono stati ottenuti da me.

Tutte le fonti di informazione sono state riconosciute tramite citazioni bibliografiche.

Introduzione.....	3
 Capitolo I Storia e struttura del paradigma neoliberale.....	7
1.1. Il neoliberalismo nella lettura di Michel Foucault.....	7
1.2 Il <i>Colloque Walter Lippmann</i> : l'inconoscibilità dell'economia e la necessità del diritto.....	19
1.3 Neoliberalismo realizzato.....	23
1.4 Il concetto neutro di “ <i>governance</i> ”.....	26
1.5 <i>Benchmarking, best practices</i>	34
1.6 <i>Law and Economics</i>	36
1.7 <i>Global governance: audit culture, standard setting</i> e indicatori giuridici globali.....	43
 Capitolo II L'ordine globale neoliberale e lo <i>standard setting</i> delle organizzazioni internazionali per la Pubblica Amministrazione dei Paesi membri.....	51
2.1 Lo <i>Standard setting</i> delle organizzazioni internazionali per le riforme della Pubblica Amministrazione.....	51
2.2 Oltre il <i>New Public Management</i> : i nuovi paradigmi amministrativi.....	56

Capitolo III La crisi delle organizzazioni internazionali come espressione della fine dell'*ordine globale neoliberale*.....66

3.1 Dall'*ordine internazionale liberale* all'*ordine globale neoliberale*.....66

3.2 La crisi dell'*ordine globale neoliberale*.....76

3.3 La fine dell'*ordine globale neoliberale*.....80

Capitolo IV Interviste.....90

4.1.Intervista a Fabrizio Di Mascio.....97

4.2 Intervista a Edoardo Ongaro.....103

4.3 Intervista a Denita Cepiku.....111

Conclusioni.....113

Bibliografia.....116

Sitografia.....127

Introduzione

Questa tesi nasce dal progetto proposto in applicazione del Decreto Ministeriale n. 351 del 9/04/2022 che applicava la Missione 4.1 del PNRR “Estensione del numero di dottorati di ricerca e dottorati innovativi per la pubblica amministrazione e il patrimonio culturale”. La borsa in questione apparteneva ai dottorati per la Pubblica Amministrazione e prevedeva un periodo di ricerca di sei mesi presso un’impresa/Centri di ricerca/Pubbliche amministrazioni e sei mesi di ricerca all’estero. Il periodo di ricerca di sei mesi è stato svolto presso la Scuola Nazionale dell’Amministrazione (SNA) di Roma sotto la “supervisione” della dott.ssa Sabrina Bandera, coordinatrice Servizio Ricerca innovazione e strategia presso Presidenza del Consiglio dei Ministri - Scuola Nazionale dell’Amministrazione (SNA) e in dialogo con il prof. Lorenzo Casini, professore ordinario di diritto amministrativo e Rettore della Scuola IMT Altri Studi Lucca. Il periodo di ricerca all’estero invece è stato svolto presso l’Institut Catholique de Toulouse (ICT) sotto la supervisione del prof. Andrea Bellantone, co-supervisore della tesi.

Con la Scuola Nazionale dell’Amministrazione (SNA) di Roma si è accordato il tema della ricerca sull’impatto dello *standard setting* delle organizzazioni internazionali, in particolare Nazioni Unite ed OCSE, sulla Pubblica Amministrazione dei paesi membri e, nello specifico, dell’Italia. Essendo la ricerca svolta da una prospettiva filosofica e di storia delle idee, seppur con delle necessarie incursioni nelle scienze politiche e dell’amministrazione¹, il mio contributo ha inteso essere innanzitutto una ricostruzione di una stagione specifica delle organizzazioni internazionali, ovvero quello che coincide, con l’affermarsi del *paradigma neoliberale* nelle politiche di molti paesi

¹ In questo senso, l’approccio metodologico della tesi si pensa in continuità con l’ispirazione di fondo della Storia della idee come espressa nella Mission teorica del «Giornale critico di Storia delle Idee» secondo cui «lungi dal porsi come espressione di una ricerca accademica sostanzialmente interna alla filosofia intesa come rigido steccato scientifico-disciplinare, intende proporre, attraverso gli strumenti della contaminazione e dell’interdisciplinarietà, un paradigma critico in grado di scandagliare il fatto culturale senza indulgere in quelle appartenenze ideologiche che spesso caratterizzano le prospettive, anche sedicenti “critiche”, dell’approccio filosofico» cit. <https://www.giornalecritico.it/about>.

occidentali (Gran Bretagna e Stati Uniti *in primis*). Dal dopoguerra fino alla metà degli anni '70-inizio anni '80, il paradigma dominante negli Stati Uniti, nei paesi occidentali e, in corrispondenza, appunto, nelle organizzazioni internazionali, era stato quello keynesiano, o l'“ordine del New Deal” (Gerstle) che ha dato via a quello che gli storici hanno definito i “trenta gloriosi” e che «aveva persuaso una cospicua maggioranza di americani che un forte Stato centralizzato potesse gestire nel pubblico interesse un'economia capitalistica dinamica ma pericolosa»². Dagli anni '80 invece avviene un cambio di paradigma, l'elezione di Margaret Thatcher e Ronald Reagan segnano la fine del keynesismo e l'affermarsi del paradigma neoliberale che invece «aveva convinto una maggioranza di americani altrettanto ampia che il libero mercato avrebbe svincolato il capitalismo da inutili controlli statali diffondendo la prosperità e la libertà personale negli Stati Uniti e poi in tutto il mondo»³. Questa svolta avviene anche nelle organizzazioni internazionali. Con la caduta del muro di Berlino nel 1989 e poi con la caduta dell'Unione Sovietica nel 1991, questo cambio di paradigma si intreccia con il dispiegarsi di un nuovo ordine internazionale che pare ormai dare libero campo al dispiegarsi dell'influenza americana nel mondo e al diffondersi della democrazia liberale e del libero mercato. Nasce qui una certa idea di ordine internazionale che, differentemente dall'*ordine internazionale liberale* improntato al modello keynesiano, definiamo, sulla scorta di Vittorio Emanuele Parsi⁴, *ordine globale neoliberale*. Quest'ordine si reggeva sull'intelaiatura globale delle organizzazioni internazionali nelle quali gli Stati Uniti avevano il ruolo di egemoni. Dagli anni '80 in avanti queste organizzazioni internazionali (in particolare Nazioni Unite e OCSE) hanno svolto il ruolo di *standard setter* anche per quanto riguarda le riforme della Pubblica Amministrazione, in particolare attraverso il suggerimento di un nuovo paradigma amministrativo,

² G. Gerstle, *The Rise and Fall of the Neoliberal Order* (2022); tr. it di C. dal Pozzo, *Ascesa e declino dell'ordine neoliberale*, Neri Pozza, Vicenza 2024, p. 320.

³ ibidem.

⁴ V. E. Parsi, *Titanic. Naufragio o cambio di rotta per l'ordine liberale*, il Mulino, Bologna 2022.

il cosiddetto *New Public Management* (NPM). Il *New Public Management* è stato per decenni il paradigma amministrativo di riferimento, in particolare nei paesi anglosassoni, mentre nei paesi della fascia mediterranea ha fatto sempre molto fatica ad affermarsi davvero. Dopo il grande entusiasmo della fase iniziale però, il NPM ha mostrato i suoi limiti, sia in termini di diminuzione di costi che di efficienza. Ma ciò che è venuto meno negli anni, al di là dello specifico del *New Public Management*, è quell'ispirazione di fondo che muoveva l'ordine globale neoliberale: l'idea secondo la quale la pace, la democrazia, i diritti umani, il libero mercato avrebbero progressivamente trionfato e che questo sarebbe avvenuto grazie ad un ordine retto dagli Stati Uniti e dall'insieme delle organizzazioni internazionali, tra cui, *in primis* le Nazioni Unite. È l'idea che circolava in Occidente all'indomani della caduta dell'Unione Sovietica e che è testimoniata dal classico di Francis Fukuyama *La fine della storia e l'ultimo uomo*⁵, pubblicato nel 1992. La domanda più urgente, è che ne è oggi del ruolo delle organizzazioni internazionali, laddove queste appaiono radicalmente in crisi e quell'ordine globale forse davvero definitivamente tramontato. Non essendo più assicurata in modo stabile la collaborazione tra Stati Uniti ed Europa e, trovandoci di fronte a degli Stati Uniti che non riconoscono più la legittimità delle Nazioni Unite, queste ultime vengono delegittimate proprio dal Paese che ne garantiva la sussistenza e la legittimità. Perciò, per quanto riguarda lo specifico ambito della Pubblica Amministrazione, il ruolo di *standard setter* delle organizzazioni internazionali non può che perdere, di conseguenza, ogni effettualità. Da una prospettiva italiana ed europea per l'ambito della Pubblica Amministrazione questo cosa può significare? L'Unione europea e, di conseguenza, l'Italia si trovano in una condizione in cui non si erano mai trovate dal dopoguerra in avanti: il non poter contare in modo scontato sull'alleato americano e l'assistere allo sgretolarsi della legittimità delle organizzazioni internazionali che costituivano

⁵ F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (1992); tr. it. di D. Ceni, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, UTET, Milano 2020.

la struttura dell'ordine internazionale istituito nel dopoguerra. In questo scenario, emerge il ruolo della Commissione Europa che diventa per gli europei l'ente sovranazionale di riferimento anche proprio per l'ambito della Pubblica Amministrazione. L'Unione europea considera l'uniformità amministrativa dei paesi membri un punto fondamentale nel progetto dell'integrazione europea, l'*Agenda ComPact*⁶ del 2023 lo testimonia ma, al momento, non sembrano esserci sviluppi significativi.

Per cercare di fare maggiore chiarezza sulla situazione attuale dei rapporti tra enti internazionali-sovrnazionali e pubblica amministrazione, abbiamo deciso, come uso nelle scienze sociali e grazie al confronto con la dott.ssa Bandera della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) di Roma, di effettuare alcune interviste ad esperti dell'ambito trattato: Fabrizio Di Mascio, Edoardo Ongaro e Denita Cepiku. Il loro prezioso parere ha contribuito ad inquadrare il ruolo attuale delle organizzazioni internazionali nello *standard setting* per la pubblica amministrazione, i paradigmi amministrativi di riferimento e il ruolo della Commissione europea nella creazione di uno spazio amministrativo europeo.

La tesi dunque è ripartita in quattro capitoli, nel primo si ricostruisce la storia e la struttura del paradigma neoliberale partendo da un commento alla celebre analisi di Michel Foucault fatta nel corso al *Collège de France* del 1978-1979 *La nascita della biopolitica*, si procede poi a ricostruire da un punto di vista storico i momenti costitutivi dell'origine del pensiero neoliberale come il *Colloque Walter Lippmann* del 1938 e poi del suo affermarsi nelle politiche reali tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80. In seguito si procede ad analizzare alcuni concetti chiave del paradigma neoliberale come quello di *governance*, di *benchmarking*, di *best practices* e la dottrina *Law and Economics*. Infine si ricostruisce come, soprattutto a partire dalla fine della guerra fredda in poi, si sia istituita una *global governance* costituita dalla rete

⁶ https://reforms-investments.ec.europa.eu/public-administration-and-governance-coordination/enhancing-european-administrative-space-compact_en .

di enti internazionali all'interno della quale si è intensificato sempre più l'utilizzo di *standard* e *ranking* e come questo abbia coinciso, di fatto, con il passaggio, anche all'interno delle organizzazioni internazionali, dal paradigma keynesiano a quello neoliberale, che è il passaggio, come indaghiamo nel terzo capitolo, dall'*ordine internazionale liberale* all'*ordine globale neoliberale*.

Il secondo capitolo entra invece nel pieno del tema *standard setting* delle organizzazioni internazionali per la pubblica amministrazione, cercando di mostrare come, l'affermarsi all'interno di esse del paradigma neoliberale, abbia coinciso con l'affermarsi del *New Public Management* come paradigma amministrativo. In seguito analizziamo il percorso del *New Public Management* fino alla sua crisi e all'affacciarsi di altri paradigmi amministrativi.

Il terzo capitolo ricostruisce il passaggio dall'*ordine internazionale liberale*, nato nel dopoguerra, all'*ordine globale neoliberale*, sorto già alla fine degli anni '70 ma istituitosi pienamente dalla fine della Guerra fredda in poi, fino alla sua crisi, che conduce ai nostri giorni.

Il quarto capitolo è invece dedicato alle interviste, concordate con la dott.ssa Bandera, al prof. Fabrizio Di Mascio, al prof. Edoardo Ongaro e alla prof.ssa Denita Cepiku.

Capitolo I Storia e struttura del paradigma neoliberale

1.1 Il neoliberalismo nella lettura di Michel Foucault

Per affrontare il tema del neoliberalismo è necessario partire dal celebre *Corso al Collège de France* del 1978-1979 tenuto da Michel Foucault perché rappresenta uno dei primi e forse il più celebre studio sull'argomento. Il corso, come noto, porta come titolo *Nascita della biopolitica* ma, nonostante un breve accenno iniziale, tutto il corso verte proprio sul *neoliberalismo* e, più nello specifico, sulla sua versione tedesca che prende il nome di *ordoliberalismo*⁷. In questo corso - che prosegue le analisi del corso precedente *Sicurezza, territorio, popolazione* del 1977-1978⁸ - Foucault traccia le coordinate che rimarranno centrali per tutta la ricerca sul tema del neoliberalismo.

Il liberalismo di cui, come vedremo, il neoliberalismo intende pensarsi come riforma, è per Foucault una nuova arte di governare che inizia a delinearsi attorno alla metà del XVIII secolo la cui funzione «non è tanto quella di assicurare l'accrescimento dello stato, la crescita indefinita dello stato in termini di forza, ricchezza, potenza, bensì piuttosto di limitare dall'interno l'esercizio del potere di governare»⁹. Appare dunque fin da subito il paradosso di un potere che si esercita, diremmo più per sottrazione che per addizione. Un potere che è tale, sapendo fare un passo indietro rispetto ad un esercizio diretto. Il governo liberale è un “governo minimo”, un “governo frugale” tanto da poter addirittura affermare che «la questione della frugalità del governo coincide con quella del liberalismo»¹⁰. Ma questo trarsi indietro del governo,

⁷ Per una panoramica sull'*ordoliberalismo* si veda il testo di A. Zanini, *Ordoliberalismo. Costituzione e critica dei concetti (1933-1973)*, il Mulino, Bologna 2022 e il più recente studio di O. Malatesta, *Ordoliberalismo, Stato e società. Una teoria politica dell'ordine sociale*, Mimesis, Milano-Udine 2025.

⁸ M. Foucault, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France 1977-1978*, Seuil/Gallimard, Paris 2004; tr. it. di P. Napoli, *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Feltrinelli, Milano 2023.

⁹ M. Foucault, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*, Seuil/Gallimard 2004; tr. it. di M. Bertani e V. Zini, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Feltrinelli, Milano 2019, p. 35.

¹⁰ *ivi* p. 37.

questo farsi minimo del governo, non è senza scopo, non è sprovvisto di un *in vista di cui* farsi indietro. Ciò in vista di cui il governo si auto-riduce è il *mercato*. E il mercato diventa il luogo che dice la verità sul governo stesso, il luogo da cui lo stesso governo viene *giudicato*. Il mercato nella sua spontaneità produce i prezzi giusti, giusti non perché decisi a priori ma perché lasciati emergere nella loro spontaneità. E su questa regione della realtà, che ha iniziato a delinearsi con una sua autonomia, ovvero il mercato, si ripongono speranze e fidee che vanno oltre il suo funzionamento in sé. Il mercato, ovvero il regno dello scambio, diventa ciò che può non solo garantire il benessere ma anche la pace: «la garanzia della pace perpetua coincide dunque, in effetti, con l'estensione del commercio su scala planetaria»¹¹. È una promessa intrinseca al liberalismo quella di sostituire il regno della guerra tra gli stati con il regno della pace garantita dallo scambio. Nello scambio infatti il *nemico* può sempre trovarsi ad essere un semplice *concorrente* ma può anche darsi che nello scambio ci si possa guadagnare in due, rendendo inessenziale e anzi svantaggioso il conflitto distruttivo¹². Il liberalismo affida dunque al mercato la possibilità della pace. E affida questa possibilità al fatto che vi sia uno spazio, che progressivamente si estende al mondo intero, dove il regno dello scambio si dà in libertà. Ognuno deve essere massimamente libero e fare buon uso della propria libertà: «il liberalismo, semplicemente, dice: ti procurerò di che essere libero. Farò in modo che tu sia libero di essere libero»¹³. La libertà diventa il carburante che mette in moto tutto il sistema.

¹¹ *ivi* p. 61.

¹² Si veda, su questo punto, l'intensa pagina della *Filosofia del denaro* di Simmel: «Il peculiare appiattimento della vita emotiva, che si imputa all'epoca contemporanea quando la si confronta con la forza unilaterale e la durezza di epoche precedenti; la facilità dell'intesa sul piano intellettuale, che esiste persino tra uomini che hanno la più diversa natura e occupano le più divergenti posizioni (mentre persino una personalità della levatura intellettuale e con interessi teoretici di Dante giunge a dire che a certi teorici avversari non è lecito rispondere con dei motivi, ma soltanto con il pugnale); lo spirito conciliante, che nasce dall'indifferenza nei confronti dei problemi fondamentali della vita interiore che si possono definire quelli che riguardano in primo luogo la salvezza dell'anima e che non possono essere risolti con l'intelletto, e giunge all'idea della pace universale, che viene accarezzata particolarmente nei circoli liberali, i portatori storici dell'intellettualismo e del traffico monetario», cit. G. Simmel, *Philosophie des Geldes*; tr. it. e intr. a cura di A. Cavalli e L. Perucchi, *Filosofia del denaro*, Ledizioni 2019, p. 372.

¹³ p. 65.

Ogni individuo è una libertà che deve impiegarsi in questo spazio di scambio. E infatti, come nota Foucault, il liberalismo porta con sé una certa cultura del pericolo: «la massima del liberalismo è “vivere pericolosamente”»¹⁴. Ma per poter governare senza governare troppo, cioè lasciando questa libertà e dunque questa pericolosità diffusa di cui ognuno è chiamato a farsi carico, il governo deve surrettiziamente introdurre qualcos'altro, ed è un sistema che garantisca la *sicurezza*. Foucault mette in luce un nesso fondamentale che dalle origini del liberalismo ad oggi non ha fatto che estendersi: il nesso tra libertà e sicurezza. Come si è iniziato a volere guadagnare questa libertà pericolosa, si è iniziato anche a pensare a modi per poterla contenere preservandola. E infatti ad un aumentare della libertà si è progressivamente assistito un aumento del controllo, alla «formidabile estensione delle procedure di controllo»¹⁵. Il *panopticon*, che Foucault mette al centro in *Sorvegliare e punire*¹⁶, è, dice in questo corso, «la formula stessa di un governo liberale»¹⁷.

L'attenzione di Foucault in questo corso, però, si sposta progressivamente dal liberalismo classico al neoliberalismo o meglio, nello specifico, all'*ordoliberalismo* tedesco i cui esponenti principali sono Wilhelm Röpke, Alexander von Rustow, Friedrich von Hayek, Walter Eucken, Alfred Müller-Armack, Ludwig von Mises. E ciò che differenzia gli ordoliberali dal liberalismo del XVIII e XIX secolo sta nel fatto che loro

sostengono che dal principio della concorrenza, come forma organizzatrice del mercato, non si può e non si deve ricavare il *laissez-faire*. Perché, sostengono, così facendo si continua a restare ancora all'interno di quella che potremmo chiamare una “ingenuità naturalista”, ovvero si continua a ritenere che il mercato, che lo si definisca per mezzo dello scambio, o che lo si definisca attraverso la concorrenza, è in ogni caso una sorta di

¹⁴ p. 68.

¹⁵ p. 69.

¹⁶ M. Foucault, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Éditions Gallimard, Paris 1975; tr. it. di A. Tarchetti, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Einaudi 2014.

¹⁷ M. Foucault, *Nascita della biopolitica*, p. 69.

dato naturale, qualcosa che si produce spontaneamente e che lo stato dovrebbe rispettare nella misura stessa in cui si tratta, appunto, di un dato di natura.¹⁸

Il governo, per gli ordoliberali, non deve semplicemente *lasciar fare* il mercato, non deve cadere nell'ingenuità naturalista di pensare il mercato come spontaneamente autoregolantesi, ma deve predisporre attivamente le condizioni affinché il mercato e la concorrenza si perpetuino in modo vantaggioso:

così la concorrenza, come logica economica essenziale, potrà apparire e produrre i suoi effetti positivi solo se sarà presente un certo numero di condizioni, che saranno state accuratamente e artificialmente predisposte. Il che significa che la concorrenza pura non è un dato primitivo, e che non potrà essere altro che il risultato di un lungo sforzo.¹⁹

Non si tratta più, come nel liberalismo classico, di lasciare il mercato a sé, non vi sono più due domini separati, lo stato e il mercato, ma un gioco in cui lo stato è attivamente coinvolto nel preservare e nel contribuire alla dinamica della concorrenza:

Non avremo più il gioco del mercato che si deve lasciare libero, da un lato, e l'ambito in cui lo stato comincerà a intervenire, dall'altro, proprio perché il mercato, o piuttosto la concorrenza pura, che è l'essenza stessa del mercato, potrà apparire solo se sarà prodotta, e se lo sarà da una governamentalità attiva. Avremo dunque una sorta di totale sovrapposizione dei meccanismi del mercato, ancorati alla concorrenza, e della politica di governo. Il governo, insomma, deve accompagnare dall'inizio alla fine l'economia di mercato. L'economia di mercato, infatti, non sottrae qualcosa al governo, bensì indica, costituisce l'indice generale sotto il quale dovrà venire collocata la regola destinata a definire tutte le azioni di governo. Si dovrà governare per il mercato, piuttosto che governare a causa del mercato.²⁰

¹⁸ *ivi* p. 111.

¹⁹ *ibidem*

²⁰ p. 112.

Il governo deve attivamente contribuire a questo ordine senza però orientarlo in una direzione specifica, senza ciò che vi sia alcuna forma di *dirigismo*:

Si avrà così un'economia di mercato senza *laissez-faire*, vale a dire una politica attiva senza dirigismo. Il neoliberalismo non si porrà, dunque, sotto il segno del *laissez-faire*, bensì sotto il segno di una vigilanza, di un'attività e di un intervento permanente.²¹

L'evento inaugurale di questa galassia di pensiero che va sotto il nome di neoliberalismo è da ravvisare nel Colloque Walter Lippmann del 1938 tenuto a Parigi a seguito della pubblicazione l'anno precedente del libro di Lippmann *An Inquiry into the Principles of the Good Society*²²:

Nel corso del colloquio [...] insieme ad altre tesi e tematiche del liberalismo classico - verranno definite le proposizioni specifiche e proprie del neoliberalismo. Ed è in quell'occasione che uno dei relatori [...] propone di dare al neoliberalismo che si stava cercando di formulare, il nome molto significativo di "liberalismo positivo". Il liberalismo positivo è dunque un liberalismo che interviene [...] In tutti i testi dei neoliberali troviamo dunque la stessa tesi, secondo cui il governo, in un regime liberale, è un governo attivo, un governo vigile, un governo che interviene.²³

Di nuovo Foucault esplicita quanto la vera e propria differenza specifica del neoliberalismo, rispetto al liberalismo classico, risieda proprio in questa cura del governo rispetto al mercato, senza però direzionarlo preventivamente. Infatti

il problema del liberalismo del XVIII, inizio XIX secolo, era quello di operare una distinzione tra le azioni che si dovevano fare e quelle che non si dovevano fare, tra gli ambiti su cui si poteva intervenire e quelli su cui non si poteva. Era questa la distinzione tra *agenda* e *non agenda*. Ma agli occhi dei neoliberali si tratta di una posizione ingenua. Essi, infatti, non si preoccupano di sapere se ci sono cose su cui non si può intervenire e altre invece su cui si ha il diritto di farlo. Il problema è sapere come

²¹ *ivi* p. 115.

²² W. Lippmann, *An Inquiry into the Principles of the Good Society*, Little, Brown, Boston 1937; tr. fr. *La cité libre*, Librairie de Médicis, Paris 1938; tr. it. *La giusta società*, Einaudi, Torino 1945.

²³ *ivi* p. 116.

intervenire. Si tratta del problema della maniera di fare, o, se volete, dello stile di governo.²⁴

Prendendo come esempio il problema dell'agricoltura europea entro un'economia di mercato, commentato in un testo di Eucken del 1952²⁵, emerge come, nella visione neoliberale, non si debba agire direttamente sui dati economici ma su elementi che possano indirettamente condizionare il quadro di riferimento.

Popolazione, tecniche, addestramento ed educazione, regime giuridico, disponibilità del terreno, clima, sono tutti elementi che [...] non hanno un carattere direttamente economico, non riguardano i meccanismi stessi del mercato, ma costituiscono per Eucken le condizioni per poter far funzionare l'agricoltura come mercato, e all'interno di un mercato [...] in fondo, quanto più l'intervento di governo dovrà essere discreto al livello dei processi economici in quanto tali, tanto più, al contrario, dovrà essere massiccio quando si tratta di questo insieme di elementi tecnici, scientifici, giuridici, demografici, e in generale sociali, destinati a diventare sempre di più oggetto dell'intervento di governo.²⁶

Per quanto riguarda la politica sociale neoliberale, se si può definire così, vi è l'idea della necessità della *disuguaglianza* proprio perché «per gli ordoliberali il processo economico, proprio a causa degli effetti di creazione di disuguaglianza che comporta, è una sorta di regolatore generale della società a cui evidentemente, ciascuno deve sottomettersi»²⁷. Inoltre questa politica sociale «non consisterà nella socializzazione del consumo e dei redditi» poiché «non sarà altro che una privatizzazione, il che significa che non si chiederà alla società nella sua interezza di garantire gli individui contro i rischi». Ciò che si chiederà alla società o all'economia sarà

²⁴ ivi p. 117.

²⁵ Come riportato in nota nell'edizione italiana del corso, Foucault nel suo manoscritto rimanda a W. Eucken, *Die Grundsätze der Wirtschaftspolitik* cit. pp. 377-378 ma tale riferimento non è esatto poiché in quella parte del libro l'autore non tratta di temi legati all'agricoltura.

²⁶ ivi p. 124.

²⁷ ivi p. 126.

semplicemente di fare in modo che ogni individuo abbia redditi abbastanza elevati perché possa, sia direttamente e a titolo individuale, sia attraverso il tramite collettivo delle mutue, assicurare se stesso contro i rischi esistenti, o meglio contro i rischi dell'esistenza, o ancora contro quelle fatalità dell'esistenza che sono la vecchiaia e la morte, attingendo alle proprie riserve. Ciò significa che la politica sociale dovrà avere come strumento non il trasferimento di una parte dei redditi verso un'altra parte, bensì la capitalizzazione più generalizzata possibile per tutte le classi sociali, vale a dire che dovrà avere come strumento l'assicurazione individuale e collettiva, e in definitiva quindi la proprietà privata. [...] Si tratta cioè di un'individualizzazione della politica sociale, ovvero di un'individualizzazione messa in atto mediante la politica sociale, anziché di una collettivizzazione [...] Non si tratta, insomma, di garantire agli individui una copertura sociale dei rischi, ma di accordare a ciascuno una sorta di spazio economico all'interno del quale possano assumere e affrontare i rischi.²⁸

Lo stato dunque non si deve far garante dei rischi sociali ma deve creare le condizioni affinché ciascuno provveda da se alla propria tutela. Perché in fondo, come conclude Foucault, nella visione neoliberale, «esiste soltanto una politica sociale vera e fondamentale, cioè la crescita economica» e

la forma fondamentale della politica sociale non deve essere qualcosa che contrasta la politica economica e la compensa: la politica sociale non dovrebbe essere tanto più generosa quanto più grande è la crescita economica. Semmai è la crescita economica che, di per sé, dovrebbe consentire a tutti gli individui di raggiungere un livello di reddito che permetta loro le assicurazioni individuali, l'accesso alla proprietà privata, la capitalizzazione individuale o familiare, grazie a cui assorbire i rischi.²⁹

Questa, in sintesi, ciò che prende il nome di “economia sociale di mercato”³⁰ che si è sviluppata in particolare nella Germania del Dopoguerra ma non solo, perché

²⁸ *ivi* p. 127.

²⁹ *ibidem*

³⁰ Cfr. A. Müller-Armack, “Soziale Marktwirtschaft”, in E. von Beckerath et al. (a cura di), *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, G. Fischer-J.C.B Mohr-Vandenhoeck & Ruprecht, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, vol. IX (ried. in A. Müller-Armack, *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*, cit. pp. 243-248. Per una panoramica sul tema si veda F. Felice, *L'economia sociale di mercato*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009.

L'idea di una privatizzazione dei meccanismi di assicurazione, o in ogni caso l'idea che spetta all'individuo [proteggersi contro i rischi], attraverso tutte le riserve di cui potrà disporre sia a titolo soltanto individuale, sia attraverso il tramite delle mutue e simili, è comunque un obiettivo che vediamo all'opera nelle politiche neoliberali, come quelle che conosciamo attualmente in Francia. È questa la linea di tendenza: la politica sociale privatizzata.³¹

E Foucault prosegue, commentando quanto detto finora, sottolineando come per i neoliberali «l'intervento di governo [...] non è meno denso, meno frequente, meno attivo, meno continuo che in altri sistemi»³² ma

il neoliberalismo - ed è questo ciò che lo differenzia dalle cosiddette politiche del benessere o dagli orientamenti simili che abbiamo conosciuto [dagli anni venti agli anni sessanta] -, il governo neoliberale, non deve nemmeno correggere gli effetti distruttori del mercato sulla società. Non deve fungere, per così dire, da contrappunto o da schermo tra la società e i processi economici. Deve intervenire sulla società in quanto tale [...] deve intervenire sulla società per far sì che i meccanismi concorrenziali, in ogni istante e in ogni punto dello spessore sociale, possano svolgere il ruolo di regolatore.³³

È la *concorrenza* che deve essere conservata e continuamente sollecitata, è la concorrenza a mettere in moto tutta la dinamica della società.

La società regolata in base al mercato, a cui pensano i neoliberali, è una società in cui a dover costituire il principio regolatore non è lo scambio delle merci ma sono i meccanismi della concorrenza [...] Ciò significa che non si cerca di ottenere una società sottomessa all'effetto-merce, bensì una società sottomessa alla dinamica della concorrenza. Non una società di supermercato, ma una società d'impresa. L'*homo æconomicus* che si vuole ricostituire non è l'uomo dello scambio, l'uomo consumatore, ma l'uomo dell'impresa e della produzione.³⁴

³¹ ivi p. 128.

³² ibidem

³³ ivi p. 128.

³⁴ ivi p. 130.

Il cuore del progetto neoliberale di società sta dunque nel fare «del mercato, della concorrenza, e dunque dell'impresa, quella che si potrebbe chiamare la potenza che dà forma alla società»³⁵. Ma lasciare alla concorrenza la forza di ordinare la società e stimolare in ogni attore l'impresa significa moltiplicare le occasioni di contenzioso e infatti, nota Foucault, «società di impresa e società giudiziaria, società orientata verso l'impresa e società inquadrata da una molteplicità di istituzioni giudiziarie, sono le due facce di uno stesso fenomeno»³⁶. È la stessa libertà di impresa concessa e incentivata a esacerbare i conflitti:

in questa società d'impresa, più la legge lascerà agli individui la possibilità di comportarsi come vogliono nella forma della libera impresa, più si svilupperanno nella società forme molteplici e dinamiche peculiari dell'unità "impresa", e più, nello stesso tempo, le superfici di frizione tra queste diverse unità si moltiplicheranno e si estenderanno, e più aumenteranno le occasioni di conflitto e di litigio.³⁷

Ritroviamo qui l'apparente paradosso per cui nel regime neoliberale la massima libertà di impresa accordata e incentivata a tutti gli attori in gioco si trova annodata con l'intensificarsi di una rete di "istituzioni giudiziarie" che vanno nella direzione di un sempre maggiore sicurezza.

Questi elementi sono comuni sia al neoliberalismo tedesco (ordoliberalismo) sia a quello americano, essi condividono innanzitutto un contesto comune che è quello della critica al New Deal di Roosevelt e dunque l'opposizione alla politica keynesiana e alla pianificazione. Ma tra neoliberalismo europeo e americano, nota Foucault, ci sono delle differenze: innanzitutto la cultura liberale rappresenta un elemento costitutivo dello Stato americano fin dalle sue origini e non un elemento di moderazione di una ragione di stato preesistente. Per questo motivo, l'economia di tipo keynesiano è apparsa negli

³⁵ *ivi* p. 131.

³⁶ *ivi* p. 132.

³⁷ *ivi* p. 148.

Stati Uniti come un elemento estraneo, perché «il liberalismo, in America, è una vera e propria maniera di essere e di pensare»³⁸.

Chiarito questo, Foucault passa ad analizzare ciò che sta al cuore del pensiero economico neoliberale rispetto all'economia classica ed egli riprende la definizione di Lionel C. Robbins che «può essere considerato come uno dei fondatori della dottrina economica neoliberale»³⁹, per cui «l'economia è la scienza del comportamento umano, inteso come una relazione tra fini e mezzi rari i quali hanno utilizzazioni che si escludono reciprocamente»⁴⁰. Ciò che è da notare è che

questa definizione di economia [...] le assegna piuttosto il compito di analizzare un comportamento umano e la razionalità interna a tale comportamento. L'analisi deve cercare di mettere in evidenza quale sia stato il calcolo [...] attraverso cui, date delle risorse rare, un individuo o più individui hanno deciso di destinarle a un fine piuttosto che a un altro. L'economia non è più, dunque, l'analisi dei processi, ma è diventata l'analisi di un'attività; non è più l'analisi della logica storica dei processi, bensì l'analisi della razionalità interna, della programmazione strategica dell'attività degli individui.⁴¹

La scienza economica di matrice neoliberale, diventando *scienza del comportamento*, allaccia un sodalizio stretto con il sapere psicologico, in particolare cognitivo-comportamentale, perché l'attenzione al fenomeno lavoro e concorrenza viene interpretato a partire dall'atto individuale del singolo che opera delle scelte secondo dei criteri di razionalità.

Si dovrà studiare il lavoro come comportamento economico e come comportamento praticato, messo in atto, razionalizzato, calcolato, dallo stesso individuo che lavora. Che cosa significa lavorare per colui che lavora? E a quale sistema di scelte e di razionalità obbedisce quest'attività di lavoro? [...] Porsi, dunque, dal punto di vista del lavoratore e far sì che per la prima volta il lavoratore sia, nell'analisi economica, non un oggetto -

³⁸ ivi p. 179.

³⁹ ivi p. 183.

⁴⁰ L'opera principale di Robbins si intitola *Essay on the Nature and Significance of Economic Science* (1932), Macmillan, London 1962.

⁴¹ ivi pp. 183-184.

l'oggetto di una domanda e di un'offerta in forma di forza lavoro -, ma un soggetto economico attivo.⁴²

In questa dimensione ciascun attore è considerato nel suo essere, non più tanto forza lavoro, ma un'unità di *capitale-competenza* da impiegare nell'arena della concorrenza. Ognuno è sollecitato ad impiegare il proprio capitale-competenza al meglio all'interno della società e nel fare questo ciascuno diventa dunque *imprenditore di se stesso* che in quanto tale è il proprio capitale, il produttore di sé e la fonte dei [propri] redditi»⁴³. E, attraverso questa direzione, molti fenomeni sociali non strettamente economici vengono ridotti alla medesima logica economica, alla stessa scienza del comportamento economico. In generale «bisogna che la vita dell'individuo [...] possa iscriversi nel quadro di una molteplicità di imprese diverse concatenate e intrecciate tra loro [...] bisogna che la vita stessa dell'individuo [...] faccia di lui e della sua vita una sorta di impresa permanente e multipla»⁴⁴.

Il neoliberalismo trasforma ogni dinamica della vita sociale in una dinamica economica e considera ogni scelta individuale all'interno di una razionalità di tipo economico. Il governo deve mantenere la possibilità che si dia un mercato e sarà questo a giudicare l'operato del governo.

nel liberalismo classico si chiedeva al governo di rispettare la forma del mercato e di lasciar fare. Nel neoliberalismo, invece, il *laissez-faire* viene rovesciato in un non lasciar fare il governo, in nome di una legge del mercato che dovrà permettere di misurare e di valutare ciascuna delle sue attività. Il *laissez-faire*, in questo modo, si capovolge, e il mercato smette di essere un principio di autolimitazione del governo, per diventare un principio che si ritorce contro di esso. Diventa una sorta di tribunale economico permanente di fronte al governo. Mentre il XIX secolo aveva cercato di stabilire, di fronte e in contrapposizione alla dismisura dell'azione di governo, una sorta di giurisdizione amministrativa che doveva permettere di misurare l'azione della potenza pubblica in termini di diritto, ora invece abbiamo a che fare con una sorta di

⁴² *ivi* p. 184.

⁴³ *ivi* p. 186.

⁴⁴ *ivi* p. 196.

tribunale economico che pretende di misurare l'azione del governo rigorosamente in termini di economica e di mercato.⁴⁵

Sono dunque questi due elementi, l'analisi dei comportamenti non economici in termini economici e la valutazione del governo pubblico in base ai responsi del mercato a orientare il pensiero e la pratica neoliberale. È proprio la scienza comportamentale a fornire una base di appoggio al pensiero economico neoliberale dove sempre più il soggetto in questione diventa un *soggetto di interesse* che opera delle scelte che sono economicamente rendicontabili. La totalità del processo economico non è però conoscibile, conoscibile è solo la razionalità del singolo *homo æconomicus*:

La razionalità economica risulta dunque non solo circondata da, ma addirittura fondata sull'inconoscibilità della totalità del processo. L'*homo æconomicus* è la sola isola di razionalità possibile all'interno di un processo economico il cui carattere incontrollabile non contesta, ma al contrario fonda, la razionalità del comportamento atomistico dell'*homo æconomicus*. Il mondo economico, insomma, è per natura opaco, non totalizzabile. [...] l'economia è una disciplina atea; l'economia è una disciplina senza Dio; l'economia è una disciplina senza totalità; l'economia è una disciplina che comincia a manifestare non soltanto l'inutilità, ma addirittura l'impossibilità di un punto di vista sovrano, di un punto di vista del sovrano sulla totalità dello stato che deve governare.⁴⁶

Come commenta Leghissa:

il sapere economico alla cui edificazione mira il pensiero neoliberale è tale da non lasciare al di fuori del proprio sguardo nessun aspetto dell'esistenza umana. Il postulato di fondo è che l'oggetto della scienza economica sia non solo ogni condotta umana che implica un'allocatione ottimale delle risorse a fini alternativi, ma anche ogni condotta che utilizzi mezzi limitati in vista di un fine eleggibile tra altri fini. Là dove vi è scelta

⁴⁵ ivi p. 202.

⁴⁶ ivi p. 232.

strategica di mezzi, vie, strumenti, lì sono all'opera quegli attori il cui comportamento costituisce l'oggetto della scienza economica.⁴⁷

1.2 Il *Colloque Walter Lippman*: l'inconoscibilità dell'economia e la necessità del diritto

Ma è all'evento fondatore, nominato nel suo corso da Foucault, che bisogna andare per comprendere da che premesse si strutturi il discorso neoliberale: il Colloquio Walter Lippmann del 1938 tenuto a Parigi e organizzato da Louis Rougier per ripensare il liberalismo a seguito della sua crisi⁴⁸. L'evento «durò quattro giorni e si concluse con la decisione di creare a Parigi un Centro studi internazionale per il rinnovamento del liberalismo, con sedi svizzere, inglesi e americane presiedute rispettivamente da Röpke, Hayek e Lippmann»⁴⁹. I partecipanti prendevano le mosse dalla pubblicazione, l'anno precedente, del libro di Walter Lippmann *The Good Society* dove si riponevano le speranze in una rifondazione del liberalismo che andasse oltre il *laissez-faire* tradizionale ma che si opponesse anche al dirigismo, alle politiche di stampo socialista e alle politiche keynesiane. Ciò che compariva nel libro di Lippmann era la necessità di una progettazione giuridica e di una presenza di uno stato forte che garantisse il funzionamento del mercato: nella sua visione infatti «attraverso il disconoscimento della necessità di uno Stato forte e, in particolare, di un quadro di riferimento giuridico finalizzato a preservare le condizioni per il mercato, i liberali del XIX secolo finivano di fatto per approvare qualsiasi situazione finisse per prevalere»⁵⁰. L'idea di fondo era che la società si fosse a

⁴⁷ G. Leghissa, *Il modello dell'impresa e le radici della governamentalità biopolitica*, in *Biopolitiche del lavoro*, a cura di L. Demichelis e G. Leghissa, Mimesis, Milano 2008, p. 74.

⁴⁸ Per gli *Atti* del convegno si veda la ristampa in S. Audier, *Le Colloque Walter Lippmann. Aux origines du «néo-libéralisme»*, Le bord de l'eau, Paris 2012.

⁴⁹ Q. Slobodian, *Globalist. The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Harvard University Press, 2018; tr. it. di J. Foggi, *Globalist. La fine dell'impero e la nascita del neoliberalismo*, Meltemi, Milano 2021, p. 129.

⁵⁰ *ivi*, p. 130.

tal punto complessificata da non essere più possibile un controllo dall'alto dal punto di vista economico, bisognava allora operare sul piano giuridico e politico. Egli dunque «non si arrese davanti all'intrinseca ingovernabilità di una società liberale capitalista. Fece piuttosto la mossa che avrebbe caratterizzato gran parte del neoliberalismo organizzato: passò dal terreno economico a quello giuridico»⁵¹. La missione del nuovo liberalismo che emerse dal Colloque a partire dal libro di Lippmann, non fu più quella di

provare a tracciare i lineamenti di un'economia mondiale, ma di fare un passo indietro e di contemplare quel nucleo di condizioni di possibilità dell'ordine generale stesso. L'economia globale era inconoscibile e questo non era il punto d'arrivo, bensì il punto di partenza per progettare l'assetto entro il quale l'economia mondiale poteva prosperare.⁵²

L'idea di sfondo, che sarà poi ulteriormente approfondita da Hayek, era quella dell'inconoscibilità del processo economico e se dunque l'economia «era al di là di ogni possibile rappresentazione, allora il compito non poteva che consistere nel trovare una cornice che la tenesse al riparo»⁵³. Ciò che venne alla luce a partire dal Colloque è «una visione normativa del mondo in base alla quale i mezzi più rilevanti di intervento non consistevano nella misurazione, nell'osservazione o nella sorveglianza, ma nella definizione di un diritto comune e applicabile, nonché di una forma di contabilità per le necessità umane non coperte dal mercato»⁵⁴.

Ma ciò che più occorre tenere presente è l'intimo intento del progetto neoliberale che già qui inizia a delinearsi, ovvero quello, come si esprimono Dardot e Laval, di «cambiare l'uomo stesso» adattandolo ad un mondo che si struttura integralmente come un mercato e secondo la logica della competizione.

⁵¹ *ivi*, p. 133.

⁵² *ivi*, p. 138.

⁵³ *ivi*, p. 141.

⁵⁴ *ibidem*.

Il governo neoliberale ha un compito tendenzialmente senza fine, il suo Stato e le sue leggi dovranno intervenire in permanenza al fine di generare norme che adattino biopoliticamente i modi di vivere e di pensare dei singoli e delle popolazioni alla specializzazione produttiva e al sistema degli scambi di mercato, in modo tale che le coercizioni capitalistiche tornino ad essere considerate [...] l'unica *chance* di auto-realizzazione nella società moderna.⁵⁵

È questa idea che abita il cuore del pensiero neoliberale, non semplicemente una diversa idea economica, ma una vera e propria idea di mondo e di società. Il programma lanciato al colloquio Walter Lippmann verrà poi ripreso, nel dopoguerra, dalla Mont Perelin Society che si costituì nell'aprile del 1947 all'Hôtel du Parc di Ginevra dove si riunirono importanti esponenti del pensiero neoliberale, in totale trentanove, su iniziativa di Hayek. Tra le fila della Mont Perelin usciranno importanti premi Nobel per l'economia, basti pensare che «durante la presidenza di Ronald Reagan (1981-1989) 22 dei 76 consiglieri economici del presidente facevano parte della MPS»⁵⁶. E fin dalle sue origini, il circolo della MPS è stato supportato dal mondo degli interessi delle élite economico-finanziarie mondiali, la sua forza «non si sarebbe potuta esercitare senza i 'muscoli finanziari' delle élite economiche del secondo dopoguerra, che contribuirono sia a rendere possibile il primo *meeting* della MPS, sia alla creazione di numerosi *think tanks* conservatori sui due lati dell'oceano Atlantico»⁵⁷. Questo elemento viene sottolineato anche da Luciano Gallino:

all'affermazione pressoché universale del neoliberalismo hanno potentemente contribuito, dal dopoguerra sino ad oggi, attrezzatissimi "serbatoio del pensiero" (*think tanks*), foraggiati da gruppi finanziari e corporation industriali in diversi paesi. Il Cato Institute e la Heritage Foundation negli Stati Uniti, l'Adam Smith Institute e l'Institute

⁵⁵ A. Simoncini, «L'adattamento della razza umana ad un nuovo modo di esistenza». Note su *The Good Society* di Walter Lippmann, in *Politics. Rivista di studi politici*, n. 6, 2/2016, p. 87.

⁵⁶ <https://fee.org/articles/a-history-of-the-mont-pelerin-society/> Link riportato da G. Moini in *Neoliberalismo*, Mondadori Università, Milano 2020, p. 23.

⁵⁷ *ivi* p. 26.

of Economic Affairs in Gran Bretagna, la Mont Perelin Society fondata in Svizzera nel 1947, la Bildeberg Conferences iniziate in Olanda nel 1952, la Trilateral Commission nata nel 1973 su iniziativa delle precedenti, hanno prodotto gran copia di rapporti e di memoranda, sia pubblici sia riservati, che hanno considerevolmente influito sull'insegnamento universitario, sui media e sulle politiche economiche dei governi. Inoltre le riunioni periodiche di tali associazioni, dove si incontrano i massimi esponenti della finanza e dell'industria mondiali, con l'ornamento di qualche politico e accademico, servono da decenni per coordinare efficacemente l'offensiva neoliberale in tutto il mondo.⁵⁸

Lo stesso fatto viene fatto presente da Alessandro Roncaglia:

Quella che è stata considerata una vera e propria guerra in difesa delle libertà di azione individuali è stata combattuta, oltre che con argomentazioni teoriche, anche e soprattutto con una rete ampia di 'pensatoi' che, ben finanziati, hanno contribuito a diffondere le tesi neoliberiste. Su questo piano, la forza finanziaria e l'impegno intellettuale messi in campo hanno contribuito a portare tali tesi ad egemonizzare il dibattito economico, in molti casi facendo perdere di vista le argomentazioni delle scuole di pensiero diverse dal *mainstream*.⁵⁹

Ciò che accomuna negli intenti queste istituti e e fondazioni alla obiettivo della MPS, in linea con la direzione generale del pensiero neoliberale, è l'obiettivo di *depoliticizzare* l'azione pubblica, depoliticizzazione che «rimanda a delle modalità di costruzione delle decisioni pubbliche in cui il carattere politico del *policy making* tende a essere reso meno visibile» ovvero «assumere decisioni politiche 'senza dare l'aria di farlo'»⁶⁰. Tutto appare in questa cornice come fosse *neutro*, oggettivo, trasparente e non frutto di decisioni politiche. In questo senso il neoliberalismo si lega al predominio di una concezione *tecnica* della politica, dove le decisioni vengono delegate ad un supposto sapere tecnico che ne possa garantire legittimità. La politica in senso forte, come sede

⁵⁸ L. Gallino, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino 2021, p. 26.

⁵⁹ A. Roncaglia, *L'età della disgregazione. Storia del pensiero economico contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari 2019, p. 245.

⁶⁰ *ivi* p. 149.

della decisione, scivola di sotto ad un apparato tecnico che rivendica la vera legittimità e la vera potenza.

1.3 Neoliberalismo realizzato

Se il *Colloque Walter Lippmann* del 1938 e la costituzione della Mont Perelin Society nel 1947 sono i momenti decisivi dell'istituzione di un *milieu* neoliberale, è solo con la fine degli anni '70 che queste idee prendono corpo in politiche reali, in particolare con il "laboratorio cileno" del 1973, con l'elezione di Margareth Thatcher nel Regno Unito nel 1979 e, negli Stati Uniti, con il governo Reagan insediatosi nel 1981. Seguendo la ripartizione operata da Gery Gerstle, professore emerito di storia americana presso l'Università di Cambridge, si possono definire due grandi "ordini politici" della storia americana del Novecento: l'ordine del New Deal che corrisponde al cinquantennio 1930-1980 e l'ordine neoliberale che va dal 1970 al 2020⁶¹ ma, al di là della specificità della storia americana e del dibattito se questa stagione sia conclusa o meno, è sicuramente a partire da quegli anni che si può parlare di una stagione neoliberale per il mondo occidentale.

L'esperimento cileno, con la dittatura di Pinochet, per quanto non possa essere considerato come il modello che esemplifichi in toto il modello di società neoliberale, rappresenta nel vivo una contraddizione che in generale il neoliberalismo presenta, quello di «un sistema di pensiero che individua nella libertà (economica) un principio di civilizzazione, ma che al contempo usa la gerarchia e il potere di coercizione dello Stato (o la forza dispotica della violenza nel caso cileno) per affermare questo principio»⁶². In modo estremo nel Cile di Pinochet si mostra però un elemento che, come abbiamo visto, è

⁶¹ G. Gerstle, *The Rise and Fall of the Neoliberal Order* (2022); tr. it di C. dal Pozzo, *Ascesa e declino dell'ordine neoliberale*, Neri Pozza, Vicenza 2024.

⁶² *ivi* p. 43.

proprio dell'essenza del pensiero neoliberale: quello di uno stato forte, in questo caso addirittura una dittatura militare, che si adopera per garantire il corretto funzionamento del mercato e della concorrenza. Non un'assenza di stato, come si sarebbe portati a credere, pensando a liberalismo classico con il suo *laissez-faire*, ma uno stato che deve impegnarsi attivamente, anche attraverso la messa in campo di strategie di *sicurezza*, come notava Foucault, a far sì che la società-mercato non si arresti e che ogni individuo sia sollecitato, in ogni momento della sua vita, a capitalizzare il suo potenziale di competenze. Il Cile è stato l'esperimento che, per la prima volta, ha messo in campo le ricette economiche dei Chicago Boys, economisti cileni con formazione negli Stati Uniti che hanno avuto ruoli istituzionali nel governo Pinochet. Questo nesso tra libera economia e stato forte, inaugurato in uno scenario non democratico come quello del Cile, verrà però ripreso, con le dovute differenze, dalle altre due esperienze neoliberali successive, in particolare quella di Margareth Thatcher. In un discorso del 1987 la premier britannica afferma: «Non permetto a nessuno di dire che io sono per il *laissez-faire*; il nostro è un governo forte; noi siamo forti per fare quelle cose che il governo deve fare e che solo il governo può fare»⁶³. E anche per il governo Thatcher, un ruolo decisivo di supporto lo hanno avuto alcuni istituti e *think tanks* come l'Institute of Economic Affairs (IEA), il Centre for Policy Studies (CPS) e l'Adam Smith Institute (ASI) che possono essere definiti come *advocacy tanks* ovvero:

un tipo di *think tank* che possiede specifiche visioni del mondo e un progetto di *policy* per realizzarle, che mira sia a indirizzarle (o sostenere) le scelte politiche, sia a influenzare la discussione pubblica. Gli *advocacy tanks* si sovrappongono ai (e spesso si confondono con i) gruppi di pressione, condividendo con questi l'obiettivo di favorire un cambiamento nelle politiche pubbliche sulla base di specifiche idee e interessi.⁶⁴

⁶³ <https://www.margaretthatcher.org/document/106680> .

⁶⁴ G. Moini, *Neoliberalismo*, p.76.

Lo scenario non cambia se ci spostiamo in America e guardiamo al governo di Ronald Reagan. Dopo la recessione degli anni Settanta, «ricchi finanziatori dai saldi convincenti neoliberali si riunirono tra loro e con candidati a cui erano disposti a donare milioni. Istituirono inoltre *think thank* ben foraggiati con l'incarico di sviluppare il più rapidamente possibile un forte impulso di *policy making*»⁶⁵. L'era Reagan fu segnata dalla *deregulation* ma allo stesso tempo, in linea con la matrice neoliberale, l'azione di governo fu volta a «incrementare il potere dello Stato per accrescere la sua capacità di plasmare i mercati - in due modi significativi: le spese militari e l'espansione del sistema carcerario nazionale»⁶⁶. Di nuovo, seppur in un contesto democratico e non in una dittatura come nel Cile di Pinochet, ritorna, anche nella politica reale di Reagan, il nesso tutela del libero mercato e della libera concorrenza da parte dello Stato e intensificazione delle misure di sicurezza. La crisi degli anni Settanta aveva sfibrato il tessuto sociale e creato grosse sacche di criminalità ma

Non potendo prendere in considerazione un grande programma di lavori pubblici (che sarebbe stato visto dai reaganiani come un'inaccettabile intrusione di tipo keynesiano nel mercato) e dato che il welfare per i poveri veniva respinto dal Gop in quanto politica fallimentare, l'amministrazione Reagan adottò la strategia del sorvegliare e punire: espandere le forze di polizia, aumentare il volume degli arresti e incarcerare a lungo i condannati.⁶⁷

La svolta neoliberale è stata l'affermazione nella politica reale di ciò che negli anni precedenti, a partire dal Colloque del '38, maturava di nascosto all'ombra dell'egemonia keynesiana. Gli anni '70 segnano il cambio di paradigma e non a caso, a coronamento di ciò, nel 1974, l'anno successivo al golpe cileno, dopo anni di sconfitte, viene assegnato il premio Nobel a Friedrich von Hayek. Era il coronamento del suo successo dopo decenni in cui aveva assistito al trionfo

⁶⁵ G. Gerstle, *Ascesa e declino dell'ordine neoliberale*, p. 119.

⁶⁶ *ivi* p. 142.

⁶⁷ *ivi* p. 144.

delle politiche ispirate dal suo rivale John Maynard Keynes: «quando pronunciò il suo discorso di accettazione, *The Pretence of Knowledge* (La pretesa della conoscenza), in cravatta bianca e smoking davanti a una platea di dignitari di tutto il mondo, Hayek visse il momento culminante della sua esistenza»⁶⁸. Quando nel maggio del 1979 fu eletta Margaret Thatcher, erano i giorni dell’ottantesimo compleanno di Hayek e l’economista austriaco volle comunicare la sua letizia per la notizia della vittoria: «“La ringrazio per il miglior regalo per i miei ottant’anni che potessero farmi”» e la neopremier britannica in risposta: «“Sono molto orgogliosa di aver imparato tanto da lei negli ultimi anni. Sono decisa a farcela. Se riusciamo, il suo contributo alla nostra vittoria finale sarà stato immenso”»⁶⁹.

1.4 Il concetto neutro di “*governance*”

Tra le novità di ciò che appartiene al campo neoliberale c’è un certo uso del linguaggio. Il linguaggio usato dalle istituzioni e dagli attori all’interno di questo universo di pensiero appare irrimediabilmente *liscio*, privo di asperità, la parola non fa resistenza, il linguaggio si fa tautologico, perché si presume che rimandi a dei *fatti* autoevidenti. Ma il progetto neoliberale è proprio quello di totalizzare la realtà nel *segno*, tradurre tutto il reale nel simbolico, creare un piano liscio dove i segni stanno al posto delle cose e si rimandano messaggi che si esauriscono in uno spazio chiuso autoreferenziale. Lo stesso uso dell’inglese come unica lingua accelera un processo di spoliatura delle asperità irriducibili di ciascuna lingua. L’inglese comune passa sopra a tutto, livella ogni differenza e rende tutto equivalente, in uno spazio senza identità e senza carattere. Ma questo livellamento rende possibile una comunicazione più veloce perché non vi è nulla ad ostacolare il regime delle equivalenze. Ci si intende subito e con facilità ma i messaggi sono appiattiti, non hanno

⁶⁸ N. Wapshott, *Keynes Hayek. The Clash That Defined Modern Economics*, (2011); tr. it. di G. Carlotti, *Keynes o Hayek. Lo scontro che ha definito l’economia moderna*, Feltrinelli, Milano 2024, p. 227.

⁶⁹ *ivi* p. 229.

profondità. Il linguaggio non evoca nulla, ma trasmette *informazioni*. Le informazioni sono ritagli di un mondo che si è oggettivato, di un mondo chiuso su se stesso. In questa chiusura, l'uomo celebra il suo trionfo ma il trionfo è muto. Il mercato che la società neoliberale si cura di mantenere vivo si basa per lo più su un'economia smaterializzata, finanziarizzata, un'economia di *segni*. Un'economia che permette flussi sempre più veloci perché possibili su un piano di equivalenza raggiunta. Ma l'equivalenza è propria dell'essenza stessa del denaro. Il denaro, come insegna Simmel, è la "grande livella". Il denaro riduce tutte le qualità alla sola quantità, al solo valore di scambio. È il suo potere oggettivante a costituirne la forza. Le cose, equiparate nel loro valore di scambio, si equivalgono, sono ormai rese indifferenti rispetto alla loro specificità più propria. E, in analogia con questa equivalenza, il linguaggio neoliberale riproduce questa stessa indifferenza, questo carattere *neutro*. Se infatti prendiamo una parola come *governance*, parola cardine del lessico neoliberale, ci accorgiamo del suo vuoto semantico, del suo non rimandare propriamente a nessun concetto chiaro e distinto o meglio, alla sua tecnicità, alla sfera del neutro gestire, alla dimensione del *management*. A questo proposito scrive Deneault:

GOVERNANCE...termine apparentemente inoffensivo, ma con conseguenze nefaste. La governance cancella il nostro patrimonio di riferimenti politici per sostituirli con i termini tendenziosi del management. Ogni materia ruoterà d'ora in poi attorno a sfide gestionali, divenendo così il modello di ogni politica. [...] "Governance"... Termine privo di risonanza filologica il cui scopo è quello di mettere in scacco la lingua e disorientare il pensiero.⁷⁰

Sono molti gli studiosi che sottolineano questo fatto, come scrive anche Wendy Brown, «non esiste una definizione accettata di governance, e gli studiosi la interpretano e la usano in modi molto diversi»⁷¹. Andronico, professore di

⁷⁰ A. Deneault, «*Gouvernance*». *Le management totalitaire*, Lux Éditeur, Montréal 2013; tr. it. di A. Folin, *Governance. Il management totalitario*, Neri Pozza, Vicenza 2018, p. 13.

⁷¹ W. Brown, *Undoing the Demos. Neoliberalism's Stealth Revolution*, Princeton University Press, Princeton 2015; tr. it. di C. Veltri, *Il disfacimento del demos. La rivoluzione silenziosa del neoliberismo*, Luiss University Press, Roma 2023, p. 109.

filosofia del diritto all'Università di Catania, in uno studio specifico dedicato al tema della *governance* scrive:

È difficile dire se stia cambiando il mondo oppure semplicemente il nostro modo di leggerlo. Certo è che da qualche tempo a questa parte un'intera architettura concettuale, quella che ha fatto la storia del pensiero giuridico moderno, sembra fare sempre più fatica a far presa sulla realtà. L'uso (e l'abuso) di un termine come quello di *governance* costituisce una spia di questa fatica. E forse anche un tentativo di risposta. E questo, paradossalmente, proprio in virtù della sua indeterminatezza e della sua intraducibilità, pretesa o inevitabile che sia. *Governance* è infatti [...] un concetto dai contorni irregolari. O per meglio dire: un concetto il cui senso risiede proprio nel non averne (soltanto) uno. Un concetto che, piuttosto che ordinare la realtà, sembra coltivare la pretesa di adeguarsi ad una situazione sociale in cui ad essere saltata è la tenuta stessa di termini che per secoli sono stati al centro della riflessione filosofica (e non solo) [...] la *governance* è un po' come l'Odradek⁷². Non si sa bene cosa sia. Né in fondo, da dove venga: dall'inglese, d'accordo, ma non basta. Non ha (un) senso. Eppure, c'è. E se ne parla, sempre più frequentemente.⁷³

Dello stesso parere Arienzo: «la *governance* resta un concetto opaco, e ancora oggi la gran parte degli studiosi ne ricostruiscono i tratti generali per via di differenziazione o di opposizione al governo»⁷⁴. Lo stesso Arienzo riporta l'idea del politologo Bob Jessop secondo cui: «La teoria della *governance* tende a rimanere nella fase pre-teorica della critica: è molto più chiaro ciò contro cui si oppone il concetto di *governance* piuttosto che ciò a cui si riferisce»⁷⁵. Per quanto riguarda il concetto di *governance* riferito invece alla Pubblica Amministrazione Cepiku scrive:

⁷² Riferimento alla figura che compare nel racconto kafkiano intitolato *Il cruccio del padre di famiglia*. Si veda F. Kafka, *Il cruccio del padre di famiglia*, in *Il messaggio dell'imperatore*, Adelphi, Milano 1990, pp. 127-128.

⁷³ A. Andronico, *Viaggio al termine del diritto. Saggio sulla governance*, G. Giappichelli Editore, Torino 2012, pp. 1-2.

⁷⁴ A. Arienzo, *Dalla corporate governance alla categoria politica di governance*, in GF. Borrelli (a cura di), *Governance*, Napoli, Libreria Dante & Descartes, 2004, p. 126.

⁷⁵ B. Jessop, *The Regulation Approach, Governance, and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?*, in *Economy and Society*, 1995, p. 13, traduzione nostra. Testo originale: «governance theory tends to remain at the pretheoretical stage of critique: it is much clearer what the notion of governance is against than what it is for».

Negli studi sull'innovazione della p.a e nella retorica politica e manageriale la governance è un termine molto utilizzato, ma non sempre in virtù della sua capacità di mediare idee univoche e condivise. La vaghezza concettuale e la flessibilità interpretativa del termine ne spiegano l'uso crescente, accompagnato però da una perdita di precisione del suo significato. Nel complesso sembra essersi determinato un divario tra la necessità di riferirsi alla governance come riferimento comune nella ricerca e nei processi di innovazione della p.a e la constatazione che il concetto è lungi dall'essere univoco e privo di ambiguità.⁷⁶

Vaccaro invece riconduce la vaghezza semantica della parola in questione ad un'erosione del paradigma politico della sovranità: «l'emergenza in questi ultimi decenni della nozione (babelica) di *governance* trova un contesto plausibile di significazione nell'usura specifica di una separata autonomia della politica che non appare più in grado di soddisfare le proprie pretese di autorità sovrana attraverso l'istituzione di sistemi gerarchici e verticali di riproduzione»⁷⁷. Ma il fatto che il termine “governance” sostituisca quello di “governo” e in genere i riferimenti politici tradizionali, indica non solo una crisi dell'orizzonte classico della sovranità politica ma un vero e proprio spostamento verso una concezione *tecnica* dell'agire politico. Se nella visione neoliberale il governo è tenuto a calcolare ciò che permette il miglior mantenimento di un'economia di mercato in un regime di concorrenza, allora il politico diventa lo spazio della manutenzione dell'economico e l'economico diventa il vero polo trainante, ciò che davvero orienta l'azione del politico. Il politico diventa spazio strumentale al mantenimento di un regime di libertà economica che deve produrre da sé i suoi frutti senza che siano direzionati e pianificati a priori. Ma questa ambiguità semantica va colta come uno specifico sintomo di un passaggio epocale verso una concezione *tecnica* dell'agire politico. Questo nesso tra la vaghezza semantica della parola in questione e il passaggio ad una *spoliticizzazione* dell'agire politico è notata da Denault:

⁷⁶ D. Cepiku, *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della p.a?*, in AZIENDA PUBBLICA, 18(1) 2005, p. 105.

⁷⁷ S. Vaccaro, *Il dispositivo della Governance*, in A. Palumbo, S. Vaccaro (a cura di), *Governance, Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Mimesis, Milano 2007, p. 123.

Contrariamente ai termini “democrazia” o “politica” che essa tende a occultare, “governance” non definisce niente in modo netto e rigoroso. L’estrema malleabilità della parola elude il senso, e questo sembra precisamente il suo scopo. Tutto avviene *come se si sapesse ciò che si vuol dire* proprio nel bel mezzo di una totale vanità semantica. Ci si convince. A causa della sua indeterminatezza, l’espressione offre scarsi appigli alla discussione o alla disputa, pur rilasciando un messaggio fondamentale: si tratta di una politica “senza governo”, promossa a livello mondiale, che membri sociali isolati in rappresentanza di interessi diversi praticano secondo una modalità gestionale o commerciale.⁷⁸

Il fatto che il termine *governance* ormai così pervasivo faccia fatica ad essere definito rivela esattamente il suo carattere *neutro*, come neutro è il mezzo rispetto agli scopi. La *governance* rimanda al campo della *gestione* e dunque del *management*. Segna il passaggio verso una gestione della cosa pubblica secondo gli schemi dell’impresa privata:

Introdotta nell’ambito da Margareth Thatcher all’inizio degli anni Ottanta, la governance darà così giustificazione a un mutamento del ruolo dello Stato. [...] Col pretesto di riaffermare la necessità di una sana gestione delle istituzioni pubbliche, il termine designerà non solo la messa in opera di meccanismi di sorveglianza e di controllo, ma anche la volontà di gestire lo Stato secondo modalità di efficienza aziendale.⁷⁹

L’effetto dell’uso di questo concetto neutro è però quello di *anestetizzare* la possibilità di presa concettuale. La stessa parola, *governance*, essendo un participio presente, amplifica l’effetto di non definizione dell’azione in questione:

Si spiega così come mai questa nuova matrice si sia costituita, nella forma di un sostantivo, a partire da un participio presente, quello del verbo “governare”. Essere governante = “governanza”, governance. Il participio presente è il tempo verbale più debole, il meno afferente. Così, ricondotta a un presente coniugato in permanenza, la governance non designa neppure più l’atto di governare, ma il “governare” come *stato*. L’esperienza ne esce svuotata di ogni significato [...] Per questa ragione la GOVERNANCE non turba nessuno e non procura alcun effetto.⁸⁰

⁷⁸ A. Denault, *Governance. Il management totalitario*, p. 19.

⁷⁹ Ivi, p. 14.

⁸⁰ Ivi p. 20.

Governance rimanda ad una nuova configurazione del potere dove esso non risiede più solo nella forma stato, nella sovranità statuale moderna, ma si dissemina in una molteplicità di attori coinvolti. Sebbene lo stato non venga meno⁸¹ e mantenga una sua centralità, esso non è più il centro da cui si irradia il potere ma uno dei centri in gioco all'interno di un'arena multiforme. Ma il fatto che nella sfera politica non si parli di governo ma di *governance* indica non solo lo spostamento verso una concezione tecnico-strumentale dell'agire politico, ma anche il fatto che lo stato diventa un attore in gioco tra gli altri, perdendo la sua specificità di luogo della decisione. Lo stato insomma

si è fatto «aperto» ed è uscito dal bozzolo dello spazio chiuso e rigidamente nazionale dei modelli otto-novecenteschi, costretto a cedere porzioni significative della propria sovranità, in una nuova dialettica che ora arretra verso gli spazi politici della modernità, ora avanza verso inedite geografie, ricercando con un'inarrestabile dinamismo i nuovi equilibri di una costituzione economica non più circoscrivibile [...] al singolo Stato nazionale.⁸²

La *governance* in questo contesto «(a livello globale, ma sempre di più anche a livello endostatuale) sembra la chiave di volta di un reticolo di poteri e di relazioni fondati sull'intreccio, non sulla distinzione, di pubblico e privato, di comando e consenso»⁸³. E questo anche perché lo stato si assimila sempre di più ad un'azienda privata, si privatizza, rispondendo alle medesime logiche: «ora l'ente pubblico per eccellenza deve funzionare come una ditta privata: lo stato [...] deve comportarsi al pari di un'impresa, massimizzare il proprio valore presente, e accrescere quello futuro, attrarre investitori, garantirsi condizioni proficue di credito»⁸⁴. E infatti anche lo stesso termine *governance* «è originariamente un termine d'impresa (*corporale governance*) e designa la gestione dell'impresa (management)»⁸⁵. La logica della *governance* dunque,

⁸¹ Si veda L. Casini, *Lo Stato (im)mortale. I pubblici poteri tra globalizzazione ed era digitale*, Mondadori, Milano 2022.

⁸² B. Sordi, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, il Mulino, Bologna 2020, p. 224.

⁸³ *ivi*, p. 225.

⁸⁴ M. D'Eramo, *Dominio. La guerra invisibile dei potenti contro i sudditi*, Feltrinelli, Milano 2024, p. 101.

⁸⁵ *ibidem*.

che è logica manageriale dell'impresa privata, viene applicata ai vari ambiti del settore pubblico e perciò lo stesso stato inizia a funzionare secondo la logica del profitto. Si può dire dunque che:

Con questa semplice sostituzione lessicale, tutto l'universo della privata imprenditorialità è trasferito di sana pianta all'amministrazione pubblica, ma così facendo trasferisce l'accento della scelta degli obiettivi dell'azione pubblica alla scelta degli strumenti più economici e più efficaci per conseguire obiettivi non specificati (e di solito assimilati a obiettivi di mercato).⁸⁶

Brown, a cui D'Eramo si rifa scrive:

L'ascesa e l'uso del concetto di governance in una vasta gamma di luoghi e di imprese segnala il dissolvimento della distinzione tra imprese di Stato, aziende, enti no profit e organizzazioni non governative; non soltanto l'emergere di partnership tra pubblico e privato (già di per sé un elemento importante della governance), ma anche una significativa alterazione degli orientamenti e delle identità di ciascuno dei due, perché tutto finisce per corrispondere sempre più a un modello aziendale e a parametri aziendali.⁸⁷

Questo fenomeno riflette anche la sempre maggior indicazione tra diritto pubblico e diritto privato che pone il giurista davanti ad un nuovo compito:

il confine naturale, che nel modello ottocentesco divideva in modo rettilineo pubblico e privato, si è dissolto, sommerso dai continui sconfinamenti, dalle repentine avanzate e dagli improvvisi arretramenti, ed è stato sostituito da una profonda terra di nessuno, di ardua esplorazione, che il peso delle trasformazioni e il dilatarsi e lo scolorare degli spazi politici oltre lo Stato allargano a dismisura, costringendo l'interprete a tracciare *ex novo*, ogni volta, una linea di possibile demarcazione, e dunque a ridefinire, caso per caso, ciò che si intende per pubblico e per privato. Mentre, sia il fondamento, sia l'oggetto specifico delle due sfere, non più «esaustive» e «reciprocamente esclusive», ma al contrario sovrapposte e confluenti, sono diventati contendibili, discutibili, incerti.⁸⁸

La *governance* delocalizza la catena esecutiva in una molteplicità di attori che vengono responsabilizzati e sollecitati a trovare i mezzi migliori per realizzare

⁸⁶ *ivi* p. 102.

⁸⁷ W. Brown, *Il disfacimento del demos*, p. 110.

⁸⁸ B. Sordi, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, p. 229.

ciò che è stato deciso. Questo però può avvenire in una cornice che è già proceduralizzata e non occorre altro che mettere in pratica, trovando i mezzi migliori, ciò che è stato deciso, senza che venga mai sollevata la questione dei fini: «la governance si concentra sui mezzi o sugli strumenti per raggiungere dei fini, anziché sugli organismi o programmi specifici attraverso cui si perseguono degli scopi» poiché «la governance enfatizza l'importanza che ciascun settore faccia quello che sa fare meglio, nonché l'importanza delle partnership tra questi settori diversi» e nel fare ciò «rimpiazza i mandati e l'imposizione gerarchica, dall'alto, con reti orizzontali di parti interessate e coinvolte (*invested stakeholders*) che perseguono un obiettivo comune⁸⁹. In questo senso, la *governance* testimonia il passaggio ad una visione meramente gestionale e procedurale della politica, che viene ridotta sempre più al calcolo e alla decisione sui mezzi migliori per realizzare i fini della crescita economica e del mantenimento in positivo dei valori macroeconomici. È il “pilota automatico” di cui parlava Mario Draghi nel 2013. Espressione metaforica che tradiva però una determinata idea di cosa debba essere l'agire politico oggi, l'attuazione procedurale di riforme all'interno di una cornice che non viene mai messa in discussione, finendo così per naturalizzarsi e per presentarsi come intrascendibile di principio. Ciò che viene eliminato è la dimensione del conflitto, che è la dimensione propriamente politica, quella che attiene alla discussione su che società si desidera, su quali valori si vogliono realizzare. La *governance* invece occulta la dimensione conflittuale e si mostra come se vi fosse unanime consenso su un terreno ormai neutro e condiviso. Le diverse parti della società, i vari interessi in campo, anche conflittuali tra loro, vengono nascosti e viene presentato un unico piano dove il governo non deve che attuare e, al limite, calcolare come muoversi al meglio all'interno di esso. In questo senso, poiché la *governance* «punta a rimpiazzare gli antagonismi e la partigianeria della *realpolitik* e della democrazia; la spinta verso soluzioni manageriali dei problemi, guidate dal consenso, si contrappone alle manovre o

⁸⁹ *ivi* p. 112.

trattative politiche, al pluralismo dei gruppi d'interesse e naturalmente al conflitto e alla lotta di classe» e perciò essa «diffonde un'epistemologia, un'ontologia e una serie di pratiche depoliticizzanti»⁹⁰.

1.5. *Benchmarking, best practices*

Nel discorso neoliberale, in diretta connessione con il concetto di *governance*, vi sono altri due concetti fondamentali: quello di *benchmarking* e quello di *best practices*. Il *benchmarking* «fu presentato negli anni settanta come metodo per migliorare tecniche e modalità di produzione di un'impresa paragonandola a quelle di altre imprese che ottenevano risultati migliori»⁹¹, di fatto, esso «si riferisce alla pratica di un'azienda o di un'agenzia che si impegna a realizzare riforme interne studiando e poi importando le pratiche di altre aziende o agenzie di maggior successo», i *benchmark* sono gli obiettivi che fungono da modello e che «vengono fissati dai leader dell'industria», il *benchmarking* è dunque «il processo con cui i non leader comprendono, distillano e poi attuano le pratiche che hanno fatto ottenere il successo a quei leader»⁹². Le *best practices* sono dunque le linee guida che fungono da modelli per ottenere gli alti risultati che altrove sono stati raggiunti, non importa se arrivano da altri ambiti, l'idea di fondo è che le *migliori pratiche*, al di là dell'ambito in cui sono sorte, possano essere ripresentate in modo intercambiabile in altri contesti. Di fondo, «l'assunto cruciale del benchmarking è che le migliori pratiche si possono esportare da un'industria o da un settore a un altro e che alcune delle riforme più preziose si concretizzano adattando creativamente le pratiche di una sfera a un'altra»⁹³ e questo avviene perché «si presume che l'obiettivo finale di ogni organizzazione sia lo stesso: il vantaggio competitivo

⁹⁰ ivi p. 115.

⁹¹ M. D'Eramo, *Dominio*, p. 102.

⁹² W. Brown, *Il disfacimento del demos*, p. 120.

⁹³ ibidem.

in un mercato»⁹⁴. Questo ha permesso che anche il settore pubblico importasse questa logica e si equiparasse implicitamente al quello privato facendo progressivamente sfumare i confini. Se lo stato può importare migliori pratiche dal settore privato è perché entrambi si pensano come attori in lotta nell'arena della competizione del mercato dove lo scopo è quello di ottenere la migliore *performance*. In questo modo, avviene per esempio che «le istituzioni educative o sanitarie vengano alterate da pratiche sviluppate nell'industria del trasporto aereo o in quella informatica», così facendo dunque, «l'impiego del benchmarking e delle migliori pratiche mette in discussione o semplicemente elimina gli altri obiettivi delle organizzazioni no profit mercatizzandone le culture»⁹⁵. In questo modo, «la concorrenza, che per la ragione neoliberista è il principio essenziale ma costruito dei mercati, viene instaurata dalle migliori pratiche ovunque esse vengano importate», agevolando così «l'economizzazione neoliberista di sfere e attività finora non mercatizzate»⁹⁶. In linea con la dimensione tecnica e spoliticizzante della *governance*, il *benchmarking* e le *best practices* trasmettono l'idea di una neutralità oggettiva e quindi al di là di qualsiasi punto di vista parziale. L'idea di poter importare in modo indifferente pratiche elaborate in contesi molto diversi è possibile all'interno di un orizzonte astratto del pensiero che non ha cura della genesi materiale dell'esperienza specifica. Si pensa di potere astrarre il metodo impiegato in quel contesto e di poterlo trapiantare a piacere in quello desiderato senza tenere presente la specificità storica e materiale che l'ha resa possibile. In questo senso, poiché il *benchmarking* pensa che «il modo in cui un'organizzazione o un'azienda ha fatto le cose, in passato o di recente, è irrilevante per il modo in cui dovrebbe farle adesso», esso «fa a meno della storia come forma di sapere»⁹⁷ e le migliori pratiche «non soltanto rivendicano

⁹⁴ *ivi* p. 121.

⁹⁵ *ibidem*.

⁹⁶ *ivi* p. 122.

⁹⁷ *ivi* p. 120.

la loro apoliticità, ma costituiscono una forma di antipolitica»⁹⁸. Come in generale nella sfera neoliberale della *governance*, il discorso è sempre relativo al calcolo dei mezzi migliori, alle tecniche di gestione più efficaci, alle migliori pratiche appunto, senza però che si consideri lo spazio per una decisioni su fini diversi, che sarebbe però lo spazio più proprio del politico.

1.6. *Law and Economics*

Tra le trasformazioni neoliberali che investono la dimensione politica, bisogna considerare anche quelle che concernono la sfera del diritto. Come già notava Foucault, il neoliberalismo non si pone «sotto il segno del *laissez-faire*» ma «sotto il segno di una vigilanza, di un'attività e di un intervento permanente»⁹⁹ e, un ruolo decisivo di questa vigilanza e intervento permanente, consiste nel costruire una cornice giuridica funzionale alla società di mercato. Di fondo infatti «il vero focus delle proposte neoliberali non era tanto il mercato come tale, quanto piuttosto la riprogettazione degli Stati, delle leggi e di altre istituzioni allo scopo di proteggere il mercato»¹⁰⁰. A partire dalla riflessione della Scuola di Chicago degli anni '40, con Henry Simons e Friedrich Hayek, nasce la dottrina *Law and Economics*. Questa dottrina «sostiene che la legge va considerata come strumento che promuove l'efficienza economica, e afferma che l'analisi economica e l'ideale dell'efficienza possono guidare la pratica legale»¹⁰¹, in questa direzione, essa «studia come la legislazione possa essere usata per migliorare le condizioni di mercato: studia cioè come la razionalità del mercato *debba* plasmare la legge e come la legge *debba* facilitare il mercato»¹⁰². Il testo fondatore di questa nuova linea del diritto è l'articolo di

⁹⁸ *ivi* p. 122.

⁹⁹ M. Foucault, *La nascita della biopolitica*, p. 115.

¹⁰⁰ Q. Slobodian, *Globalist*, p. 25.

¹⁰¹ M. D'Eramo, *Dominio*, p. 56.

¹⁰² *ivi* p. 57.

Ronald Coase *The Problem of Social Cost*¹⁰³ pubblicato nel 1960. In questo testo dove si tratta di un contenzioso tra un agricoltore e un allevatore, viene suggerita l'idea che la risoluzione non sta in un'astratta idea di giustizia o di diritti, ma su un accordo economico tra le parti. Per Coase «è inutile perdersi in astratti ragionamenti sui diritti delle varie parti in causa: a definire l'esito di una controversia dovrebbe essere, più che un'idea astratta come la giustizia, la somma che una parte è disposta a pagare per comporre un conflitto, perché solo questa garantisce l'uso efficiente delle risorse»¹⁰⁴. Per la dottrina *Law and Economics* che trova nell'articolo di Coase la sua prima teorizzazione più esplicita, «il problema della giustizia non è definire in astratto cosa è lecito e cosa è illecito, ma emanare leggi che è possibile far rispettare col massimo costo per il criminale e nello stesso tempo col minimo costo per la collettività»¹⁰⁵. In questo modo il problema della giustizia e della sua amministrazione viene ridotto «a un problema di *min/max*»¹⁰⁶. Come in generale per la galassia neoliberale, la dottrina *Law and Economics* fu spinta fortemente da settori del mondo privato come la Olin Foundation che, oltre al «finanziare la rivista “Journal of Law and Economics” [...] cominciò a sostenere Henry Manne», baluardo della disciplina. Egli fondò nel 1974 il Law and Economics Center (Lec) che dal 1976 «organizzò per i giudici scuole estive su *Law and Economics* in cui i magistrati erano ospitati per due settimane in resort di lusso come Ocean Reef Club a Key Largo in Florida» e, «nel giro di pochi anni, 660 giudici, tra cui il 40% dei giudici federali e vari giudici della Corte Suprema, avevano partecipato a queste vacanze»¹⁰⁷. La Olin proseguì nella sua campagna di finanziamento anche nelle università e il momento decisivo nella sua lotta per l'affermazione del nuovo paradigma

¹⁰³ R. H. Coase, *The Problem of Social Cost*, in “The Journal of Law and Economics”, n. 3 ottobre 1960

¹⁰⁴ C. Crouch, *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Polity Press, Cambridge 2011; tr. it. M. Cupellaro, *Il potere dei giganti. Perché la crisi non ha sconfitto il neoliberismo*, Laterza, Roma-Bari, 2014, pp. 76-77.

¹⁰⁵ M. D'Eramo, *Dominio*, p. 60.

¹⁰⁶ *ivi* p. 61.

¹⁰⁷ *ivi* p. 62.

«furono i 18 milioni di dollari che nel 1985 donò ad Harvard per aprire il John M. Olin Center for Law, Economics, and Business at Harvard Law School»: il baluardo della facoltà di diritto era conquistato. Come nota D'Eramo, il peso di un corpo di giudici orientato in questa direzione è ancora più significativo nei pesi di *Common Law* «in cui l'ordinamento giuridico è basato sulle sentenze precedenti invece che sui codici, come invece avviene nei paesi di *Civil Law*»¹⁰⁸ ma poiché «il diritto civile statunitense si è imposto in tutto il mondo», la dottrina *Law and Economics* «finisce per plasmare la concezione e l'amministrazione della giustizia in tutto il mondo»¹⁰⁹. E la concezione di fondo del *Law and Economics* è quella, come si esprimeva Alain Supiot nel corso tenuto al Collège de France 2012-2014 di:

un universo giuridico privo di imperativi categorici, popolato da soggetti contraenti dotati di diritti che consentono loro di massimizzare le rispettive utilità. In questo universo, il giudice stesso non appare più come il custode delle leggi, ma come un contabile, chiamato a massimizzare caso per caso la somma di queste utilità individuali, somma che coincide pienamente con l'utilità sociale. Così concepito, il giudice non è più una figura eteronoma, l'espressione di un'autorità che sovrasta gli interessi particolari delle parti in causa [...] ma il massimizzatore sociale dei calcoli di utilità effettuati dalle parti. Procedendo a un bilancio costi-benefici, egli aggiusta questi calcoli piuttosto che giudicare mediante l'applicazione della legge. [...] In un universo giuridico in cui il Diritto si polverizza in un'insieme di diritti individuali, le controversie sono di competenza di un arbitro piuttosto che di un giudice, arbitro a sua volta animato dalla ricerca della massimizzazione dei propri guadagni sul mercato dell'arbitrato¹¹⁰.

¹⁰⁸ ibidem.

¹⁰⁹ ivi p. 65.

¹¹⁰ A. Supiot, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Pluriel, Paris 2020, p. 276. Traduzione nostra, testo originale: «un univers juridique sans impératif catégorique, peuplé de particules contractantes armées de droits leur permettant de maximiser leurs utilités respectives. Le juge lui-même n'apparaît plus dans cet univers comme le gardien des lois, mais comme un comptable, appelé à maximiser au cas par cas la somme de ces utilités individuelles, somme qui est identifiée sans reste à l'utilité sociale. Ainsi conçu, le juge n'est plus une figure hétéronome, l'expression d'une autorité située en surplomb des intérêts particuliers des parties au litige [...] mais le maximisateur social des calculs d'utilité auxquels ont procédé les parties. Procédant à un bilan coûts-avantages, il ajuste ces calculs plutôt qu'il ne juge par l'application de la loi. [...] Dans un univers juridique où le Droit se dissout en une poussière de droits individuels, les litiges relèvent d'un arbitre plutôt que d'un juge, arbitre lui-même animé par la recherche de la maximisation de ses gains sur le marché de l'arbitrage».

Supiot sottolinea come la società neoliberale eroda il “terzo”, inteso come quella istanza *super partes* di ancoraggio simbolico che medi il piano di immanenza solo duale della contrattazione tra le parti in gioco. Se viene meno la legge come garante di una dimensione non contrattualizzabile, la società perde di tridimensionalità e viene appiattita sul piano di contrattazione, che finisce per favorire la legge del più forte. In questa dimensione, il soggetto della dottrina *Law and Economics* «è una monade guidata esclusivamente dall'interesse per sé stessa, che non conosce altre leggi se non quelle a cui acconsente nei suoi rapporti contrattuali con le altre monadi»¹¹¹. Viene meno la verticalità di un punto di immutabilità che sia garante dell'ordine, la legge si orizzontalizza nella dimensione del contratto e del calcolo dell'utilità: «anche l'ordinamento giuridico è concepito come un sistema reticolare, privo di gerarchia e di confini definiti». In un tale ordine giuridico, «i legami giuridici sono come fibre contrattuali che uniscono tra loro soggetti di diritto che sono idealmente esseri indifferenziati – senza sesso, senza età, senza discendenza e senza interiorità, tutti programmati per massimizzare il proprio interesse individuale» e perciò, all'interno di quest'ordine, «non c'è più spazio per quei principi inestimabili, proprio perché non quantificabili, sui quali si fondava lo Stato di diritto» ma «tutti i valori sanciti da questi principi vengono tradotti in valori quantificabili»¹¹². Senza il terzo della legge, come garante di ciò che non può “immergersi” nella dimensione dello scambio ma che deve rimanere trascendente, la società si appiattisce in una rete di contrattazione. Questa immagine della rete, di un mondo piatto, rimanda al concetto di *rizoma* come

¹¹¹ *ivi*, p. 278, «est una monade régie par le seul souci de soi, qui ne connaît d'autres lois que celles auxquelles elle consent dans ses rapports contractuel avec les autres monades».

¹¹² *ivi*, p. 279. «l'ordre juridique est conçu lui aussi comme un ordre réticulaire, sans verticalité et sans frontières définies»; «le liens de droit y sont autant de fibres contractuelles reliant entre eux des sujet de droit qui sont idéalement des êtres indifférenciés - sans sex, sans âge, sans lignage et sans intériorité, tous programmés pour maximiser leur intérêt individuel»; «il n'y a plus de place pour les principes incalculables car inestimables, sur lesquels reposait le règne de la loi»; «toutes les valeurs défendues par ces principes sont converties en valeurs quantifiables».

compare nell'opera di Deleuze e Guattari *Mille piani*¹¹³, pubblicata nel 1980, anno della vittoria alle elezioni negli Stati Uniti di Ronald Reagan. Questa idea di orizzontalità nomadica di contro alla forma gerarchia dell'albero, nonostante fosse pensata come forma di liberazione dall'ordine della soggettività repressiva e dello stato, presentava invece un'assonanza con il mutamento di paradigma in atto. Di fondo infatti, «c'è paradossale affinità tra il nostro presente neoliberale - quello che è diventato il senso comune - e l'orizzonte deleuziano»¹¹⁴. Lo stesso Alain Supiot, commentando l'intento di *Millepiani*, scrive: «credevano così di anticipare il capitalismo, mentre non erano altro che i precursori della sua trasformazione ultraliberista. Sventolato da loro come emblema della radicalità, il rizoma potrebbe oggi fungere da logo del capitalismo globalizzato»¹¹⁵. L'orizzontalità del *rizoma* è immagine della società neoliberale che ingloba tutto nel piano del mercato, anche quel terzo che è la legge e che ancora nel liberalismo classico si poneva come istanza *super partes*. In questo senso, con il liberalismo classico «ci si trova ancora [...] in un universo tridimensionale, dove il piano degli scambi trova la sua misura e il suo punto di riferimento nella verticale degli Stati»¹¹⁶, cioè esso «si poneva sotto il regno della legge» mentre il neoliberalismo fa scomparire quella tridimensionalità dello spazio sociale garantita dal terzo trascendente della legge e appiattisce le dinamiche sociali sul piano bidimensionale del calcolo e del contratto. Senza l'eteronomia della legge però, lo spazio bidimensionale del contratto e del calcolo è «la pura espressione del rapporto di forza esistente tra loro»¹¹⁷. La metafora di un mondo *piatto*, come nota

¹¹³ G. Deleuze, F. Guattari, *Mille plateaux. Capitalisme et schizophrénie*, Les Editions de Minuit, Paris 1980; tr. it. a cura di P. Pignola, *Mille piani. Capitalismo e schizofrenia*, Orthotes, Napoli-Salerno 2017.

¹¹⁴ L. Bazzicalupo, *Attualità politica di Deleuze*, in *Etica & Politica / Ethics & Politics*, XVIII, 2016, 3, p. 149.

¹¹⁵ A. Supiot, *La gouvernance par les nombres*, pp. 249-250, «ils croyaient ainsi prendre de vitesse le capitalisme, alors qu'ils n'étaient que les fourriers de sa mutation ultraliberale. Brandi par eux comme un emblème de la radicalité, le rhizome pourrait aujourd'hui servir de logo au capitalisme globalisé».

¹¹⁶ *ivi*, pp. 220-221, «on se trouve encore [...] dans un univers à trois dimensions, où le plan des échanges trouve sa mesure et sa référence dans la verticale des États».

¹¹⁷ *ivi* p. 221, «se plaçait sous le règne de la loi»; «la pure expression du rapport de force existant entre eux».

Supiot, compare nel titolo del libro di Thomas Friedman, pubblicato nel 2005, *The World is Flat. A Brief History of the Twenty-first Century*¹¹⁸ dove l'autore sostiene appunto che «la globalizzazione porti alla creazione di un mondo piatto, in cui tutti gli operatori abbiano pari opportunità in una competizione che non è più ostacolata da alcun tipo di regola imposta dall'esterno»¹¹⁹. In questo, Supiot vede una paradossale continuità tra comunismo e neoliberalismo, perché in entrambi la legge non è più vista nella sua intangibilità ma come strumento, come mezzo, per dei fini di utilità di natura economica: «la pianificazione sovietica e l'ultraliberalismo si incontrano così nel sottomettere il diritto a calcoli di utilità [...] mentre l'ultraliberalismo ricorre alla contrattualizzazione, il comunismo puntava sulla pianificazione»¹²⁰. Insomma:

Il proprio dell'ultraliberalismo – ciò che lo avvicina al marxismo e lo distingue radicalmente dal liberalismo tradizionale – consiste nel considerare la legge e il diritto non più come i quadri stabili della vita sociale, ma come puri strumenti, come prodotti. Da qui l'utopia di un mondo piatto, dove la legge non è più una “regina” che occupa una posizione dominante, ma uno strumento, valutato in base alla sua efficacia. Una volta ammesso che il diritto è un prodotto, la sua elaborazione rientra in un sapere tecnico e non politico.¹²¹

Ma una volta ammesso che

¹¹⁸ T. L. Friedman, *The World is Flat. A Brief History of the Twenty-first Century*, Farrar, Straus & Giroux, New York 2005; tr. it. di A. Piccato, *Il mondo è piatto. Breve storia del ventunesimo secolo*, Mondadori, Milano 2006.

¹¹⁹ A. Supiot, *La gouvernance par les nombres*, p. 226, «la globalisation fasse advenir un monde plat, où tous les opérateurs ont des chances égales dans une compétition qui n'est plus entravée par aucune espèce de règle hétéronome».

¹²⁰ *ivi*, p. 230, «la planification soviétique et l'ultralibéralisme se rejoignent ainsi pour asservir le droit à des calculs d'utilité [...] là où l'ultralibéralisme use de la contractualisation, le communisme tablait sur la planification».

¹²¹ *ivi* pp. 239-240, «le propre de l'ultralibéralisme - ce qui le rapproche du marxisme et le distingue radicalement du libéralisme à l'ancienne - consiste à envisager la loi et le droit non plus comme les cadres stables de la vie en société, mais comme de purs instruments, comme des produits. D'où l'utopie d'un monde plat, où la loi n'est plus une “reine” occupant une position en surplomb, mais un utensile, jaugé à son efficacité. Dès lors qu'on admet que le droit est un *produit*, son élaboration relève d'un savoir technique et non pas politique».

Il diritto è uno strumento tecnico; come ogni altro prodotto, deve essere sottoposto alla concorrenza globale su un mercato delle norme, che seleziona quelle più adatte a soddisfare le esigenze dell'economia. Il «law shopping» tende a soppiantare lo Stato di diritto.¹²²

Il diritto si espone così alle oscillazioni del mercato e cerca di intercettarne le tendenze in modo da attrarre capitali. In questo modo, la potenza del capitale riesce ad incrinare l'intangibilità del diritto e a fare in modo che sia il politico ad adattarsi ai suoi *desiderata* e non il capitale a dover operare nel quadro istituito dal diritto. Il rovesciamento di potere fa sì che lo stesso diritto divenga *flessibile*. Quest'idea dell'erosione del «terzo», della «terzietà di un giudice che *ex post* decide un conflitto tra pari»¹²³ come tratto specifico del nostro presente, è stata ripresa di recente da Ugo Mattei in un piccolo *pamphlet* dal titolo *La fine del diritto*, dove l'autore sostiene, in linea con la tesi di Supiot, che «a bene vedere proprio nel 2000 [...] inizia a manifestarsi negli Stati Uniti, divenuti dal dopoguerra in avanti paese egemone culturale nel diritto [...] l'erosione del mito della terzietà del decisore»¹²⁴, infatti da un certo momento in avanti

le Corti di giustizia parevano sempre più riluttanti a sindacare le clausole contrattuali che banche, assicurazioni, compagnie telefoniche e di trasporti imponevano ai loro clienti. Esse dettano direttamente le clausole fra le parti e istituiscono giudici o mediatori da esse stesse compensati per applicarle in caso di contestazione, secondo una logica di standardizzazione dei contratti e privatizzazione della giustizia progressivamente informata al prendere o lasciare.¹²⁵

In questo contesto,

¹²² *ivi*, p. 240, «le droit est un outil technique, il doit comme tout produit être soumis à une concurrence mondiale sur un marché des normes, qui sélectionne les plus aptes à répondre aux besoins de l'économie. Le *law shopping* tend à occuper la place du *rule of law*».

¹²³ U. Mattei, *La fine del diritto. La grande sostituzione tecnologica nell'era nuova*, Feltrinelli, Milano 2025, p. 38.

¹²⁴ *ivi*, p. 37.

¹²⁵ *ivi*, p. 38.

sempre più difficile diveniva ottenere, per il consumatore, risarcimenti dei danni sufficienti a scoraggiare i comportamenti abusivi delle corporation, persone giuridiche, sicché pareva che i giudici, tolta la benda, decidessero ormai sempre più chiaramente per il più forte.¹²⁶

E l'autore aggiunge: «ovviamente questo processo avveniva, come ogni trasformazione in era neoliberale, in nome dell'efficienza economica, perché la terzietà neutrale, esito di procedure formali, veniva considerata troppo costosa e complicata»¹²⁷.

1.7 *Global governance: audit culture, standard setting* e indicatori giuridici globali

Il progetto neoliberale ha sempre avuto come orizzonte di riferimento l'economia globale ma l'ordine globale che si istituisce nel dopoguerra è ancora quello di matrice keynesiana che aveva ispirato il New Deal. Le stesse organizzazioni internazionali, tra cui *in primis* le Nazioni Unite, fondate nel 1945, promuovono il paradigma keynesiano. Non solo dunque «negli anni Trenta la voce di Hayek - come quella di Hoover - era oramai oggetto di scherno»¹²⁸ ma ancora «negli anni del secondo dopoguerra la posizione neoliberale appariva perdente»¹²⁹. I neoliberali, pur aspirando ad un ordine economico giuridico globale informato dai propri principi, si trovavano davanti ad un mondo retto dal paradigma avversario, perciò «inveivano contro l'ONU non tanto perché si trattasse di un governo mondiale, quanto piuttosto perché ne rappresentava il tipo sbagliato»¹³⁰. Nel 1952 venne pubblicata la critica di Röpke al *Rapporto sulle misure nazionali e internazionali per la*

¹²⁶ *ivi*, pp. 38-39.

¹²⁷ *ivi*, p. 39.

¹²⁸ G. Gerstle, *Ascesa e declino dell'ordine neoliberale*, p. 29.

¹²⁹ Q. Slobodian, *Globalist*, p. 232.

¹³⁰ *ivi*, p. 227.

piena occupazione dell'ONU dove scrisse che non vi era «"altra questione economica che appaia tanto attraente ma altrettanto pericolosa come quella basata sul concetto così fuorviante e aspramente discusso" di piena occupazione e avvertiva che il rapporto delle Nazioni Unite segnava il pericoloso passaggio dalla "pianificazione" economica nazionale alla "pianificazione internazionale"»¹³¹. E, a distanza ancora di vent'anni, nel pieno degli anni '70, dopo che le Nazioni Unite diedero il via al Nuovo Ordine Economico Internazionale (NOEI), «ai neoliberali la situazione appariva ancora decisamente cupa»¹³² se si considera che «la dichiarazione di indirizzo» del 1979 «presentata alla MPS dal presidente George Stigler aveva per titolo "Perché i socialisti stanno vincendo"»¹³³. Per Stigler, il cui intervento fu pubblicato nella rivista «Ordo», il problema era, ancora a quel tempo, che «il processo politico» era fortemente sbilanciato verso il collettivismo»¹³⁴ e le Nazioni Unite si facevano portatrici di quella stessa istanza tanto da far pensare ai neoliberali che «l'internazionalista NOEI costituiva un attacco all'internazionalismo stesso»¹³⁵. Il NOEI, che va collocato anche nella stagione della decolonizzazione, rappresentava un'istanza di rafforzamento nazionale eccessivo perché «in luogo di un'autonomia nazionale, sotto l'egida del NOEI e delle sue richieste di redistribuzione» i neoliberali offrivano «una visione di isonomia - un'unica legge per l'economia mondiale che non facesse distinzioni tra paesi e popolazioni storicamente più poveri o più ricchi»¹³⁶. L'idea neoliberale era che «l'indipendenza nazionale fosse accettabile solo nella misura in cui avrebbe mantenuto la totalità» e solo «se le nazioni libere fossero rimaste aderenti ai vincoli imposti dall'ordine economico mondiale, allora la

¹³¹ *ivi*, pp. 251-252.

¹³² *ivi*, p. 377.

¹³³ *ibidem*.

¹³⁴ G. J. Stigler, *Why Have the Socialists Been Winning?*, in «Ordo», vol. 30, 1979. Citato in Q. Slobodian, *Globalist*, p. 377.

¹³⁵ Q. Slobodian, *Globalist*, p. 414.

¹³⁶ *ivi*, p. 416.

decolonizzazione non avrebbe presentato alcun problema»¹³⁷. Il cambio di paradigma avvenne, come abbiamo visto, con gli anni '80 e la fine del *New Deal Order* (Gerstle), in concomitanza con l'avviarsi dei governi Thatcher e Reagan ma, sul piano delle organizzazioni internazionali, la vera vittoria dei neoliberali avvenne nel 1995 con la trasformazione del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) nel WTO (*World Trade Organization*). Per loro «rappresentò il momento culminante del XX secolo»¹³⁸. Come affermò un anno prima dell'istituzione dell'organizzazione Peter Sutherland, futuro direttore del WTO, coloro che hanno pensato la struttura del WTO «si sono basati su due delle intuizioni fondamentali di Hayek: il ruolo del sistema dei prezzi nel raccogliere informazioni e l'importanza dello Stato di diritto (*rule of law*)»¹³⁹.

Con l'avviarsi del “*Neoliberal Order*” (Gerstle) le organizzazioni internazionali danno l'avvio ad un fenomeno di grande portata: la pratica dello *standard setting* e la diffusione di indicatori giuridici globali. Come scrive Marta Infantino in uno studio pubblicato nel 2019 dedicato al tema: «fino a qualche decade fa, nessuno dubitava che i fenomeni giuridici appartenessero alla categoria dell'incommensurabile. A partire dagli anni '70 del secolo scorso, e via via più speditamente nel turno di tempo successivo, qualcosa è cambiato»¹⁴⁰. Lo spazio ormai guadagnato dal pensiero neoliberale e il progressivo dispiegarsi della globalizzazione, in particolare a seguito del crollo dell'Unione Sovietica, aprono la stagione della *global governance*, un'alleanza tra egemonia statunitense e organizzazioni internazionali, oramai orientate in senso neoliberale: è ciò che nel 1989 l'economista americano John Williamson denominerà “Washington Consensus”, «una ricetta per lo sviluppo centrata su

¹³⁷ *ivi*, p. 417.

¹³⁸ *ivi*, p. 434.

¹³⁹ P. Sutherland, *A New Framework for International Economic Relations*, terza Conferenza annuale in memoria di Hayek, Institute of Economic Affairs, Londra, 16 giugno 1994, GATT Digital Library, Stanford University, GATT / 1640. Citato in Q. Slobodian, *Globalist*, p. 434.

¹⁴⁰ M. Infantino, *Numera et impera. Gli indicatori giuridici globali e il diritto comparato*, FrancoAngeli, Milano 2019, p. 19.

privatizzazione e liberalizzazione dei mercati come macchina di crescita, che si realizza tecnicamente tramite prestiti condizionati alla realizzazione di un set di interventi c.d. di aggiustamento strutturale»¹⁴¹. L'espressione «finì presto per designare un modello universale di sviluppo, indifferente alle specificità locali e spesso in contrasto con le politiche nazionali, specie se stataliste, modello assunto a base di un accordo di fatto tra le grandi istituzioni economiche internazionali (come Fondo monetario internazionale, OCSE, Banca mondiale) sulle condizioni minime per concedere aiuti ai paesi in difficoltà»¹⁴². Il *Washington Consensus* delinea «un decalogo di riforme e prescrizioni di *policy* che i paesi in via di sviluppo dovrebbero adottare come “condizioni minime necessarie per il progresso economico», con un ventaglio di “ricette” che va «dalle liberalizzazioni degli scambi con l'estero a *deregulation* e privatizzazioni, dalla disciplina di bilancio pubblico alla tutela dei diritti di proprietà». L'obiettivo generale è quello di «trasformare economie chiuse, dirigiste, stataliste e rese fragili da politiche macroeconomiche di stampo populista, in economie aperte, stabili e che delegano ai mercati e alla concorrenza l'allocazione delle risorse»¹⁴³. Come scrive Nicola Giocoli, «non c'è dubbio che il Washington Consensus non sarebbe mai stato concepito senza la vittoria del punto di vista di Chicago - non solo rispetto al mainstream keynesiano, ma più in generale contro il diffuso scetticismo sulle effettive potenzialità del meccanismo di mercato»¹⁴⁴. All'interno del nuovo paradigma neoliberale del *Washington Consensus* le organizzazioni internazionali hanno progressivamente ampliato la pratica della valutazione e l'uso di indicatori: «gli attori transnazionali hanno iniziato a elaborare sempre più spesso valutazioni e classifiche per valutare le performance relative dei vari paesi a

¹⁴¹ *ivi*, p. 36.

¹⁴² [https://www.treccani.it/enciclopedia/washington-consensus_\(Lessico-del-XXI-Secolo\)/#google_vignette](https://www.treccani.it/enciclopedia/washington-consensus_(Lessico-del-XXI-Secolo)/#google_vignette).

¹⁴³ N. Giocoli, *La scuola di Chicago*, IBL Libri, Torino 2023, p. 267.

¹⁴⁴ *ivi*, p. 268.

livello globale»¹⁴⁵. In questo scenario, «i benchmark sono ormai parte integrante della valutazione comparativa dell'assetto istituzionale, delle agende politiche e del comportamento dei vari paesi in ambiti tematici così diversi come gli obiettivi di sviluppo globali»¹⁴⁶. Sull'uso dei termini che designano la pratica in questione vi è una certa ambivalenza poiché «la parola 'indicator' è sovente sostituita, in lingua inglese, dai suoi quasi-sinonimi 'index', 'benchmark', 'ranking', 'rating', ma anche 'report'. Leggermente più compatto, invece, il lessico accademico che, sia pur non senza eccezioni, tendenzialmente impiega il lemma 'indicator'/'indicatore'»¹⁴⁷. Nonostante solitamente non venga chiarito con nettezza la specificità di questi usi, una definizione chiara, come riporta Marta Infantino, è quella che si trova nello studio di Kevin E Davis, Benedict Kingsbury, Sally Engle Merry per cui un indicatore è:

una raccolta di dati organizzati in una classifica che si propone di rappresentare le prestazioni passate o future di diverse unità. I dati sono generati attraverso un processo che semplifica informazioni grezze riguardo un complesso fenomeno sociale. I dati, in questa loro forma semplificata e processata, sono suscettibili di essere usati per comparare particolari unità di analisi (come paesi, istituzioni o imprese), in chiave sincronica o diacronica, e per valutarne le performance con riferimento a uno o a più standard.¹⁴⁸

Uno degli indicatori più noti e più esemplificativi dell'attività di *standard setting* da parte delle organizzazioni internazionali è quello rappresentato dal rapporto *Doing Business* della Banca Mondiale. Il progetto in questione «è una

¹⁴⁵ A. Broome, A. Homolar, M. Kranke, *Bad science: International organizations and the indirect power of global benchmarking*, European Journal of International Relations 2018, Vol. 24(3), p. 515, traduzione nostra. Testo originale: «transnational actors have increasingly produced ratings and rankings to assess relative national performance at the global level».

¹⁴⁶ ibidem. Testo originale: «benchmarks have become integral to the comparative evaluation of countries' institutional design, policy agendas and behavior across issue areas as diverse as global development goals».

¹⁴⁷ M. Infantino, *Numera et impera*, p. 81.

¹⁴⁸ K. E. Davis, B. Kingsbury, S. E. Merry, *Introduction: Global Governance by Indicators* in Kevin E. Davis, Angelina Fisher, Benedict Kingsbury, Sally Engle Merry (eds.), *Governance by Indicators. Global Power through Quantification and Rankings*, OUP, 2012, 3, 6. (Traduzione di M. Infantino).

iniziativa ‘faro’ della Banca Mondiale - avviata nel 2002 - che si propone di misurare (su dati riferiti all’annualità precedente) la ‘facilità di fare impresa’ (cd. Ease of doing business - EDB) in diverse economie a livello globale»¹⁴⁹. Il loro obiettivo è quello di

valutare la legislazione e gli oneri amministrativi con cui si confrontano le imprese nella loro attività imprenditoriale. In particolare, gli indicatori DB: i) documentano la complessità della regolazione intesa come numero di procedure per iniziare un’attività o registrare il trasferimento di una proprietà commerciale; ii) misurano i tempi e i costi per svolgere una procedura o per ottemperare ad un obbligo di legge (ad esempio per imporre l’esecuzione di un contratto, dichiarare fallimento o fare commercio transfrontaliero); iii) valutano il livello di protezione legale della proprietà (ad esempio la protezione degli investitori di minoranza); iv) calcolano il peso della tassazione sulle imprese.¹⁵⁰

Dunque

scopo delle regole (pubblicistiche, ma soprattutto privatistiche) in materia di attività di impresa dovrebbe essere quello di fornire un supporto istituzionale il più snello possibile all’operare dei mercati, in quanto un’appropriata regolazione è un fattore determinante nella crescita di un’economia capitalista – e, va da sé, nello sviluppo complessivo del sistema. Al fine di testare e raffinare la ricetta proposta, di individuare le best practices che schiudono le opportunità offerte dal mercato, ma anche di guidare investitori e regolatori verso l’adozione di queste ultime, conducendo l’armonizzazione giuridica lungo i binari pro-business, nel 2003 viene pubblicato il primo Doing Business Report.¹⁵¹

Frutto del lavoro di valutazione operato dal progetto *Doing Business* della Banca Mondiale è una classifica annuale: «i DB pubblicano ogni anno un ranking discendente dei paesi, stilato in base all’attitudine di questi ultimi a favorire un clima fertile per gli investimenti»¹⁵². Il rapporto Doing Business

¹⁴⁹ M. R. Ebano, *Luci e ombre degli indicatori Doing Business della Banca Mondiale*, Ministero dell’Economia e delle Finanze. Dipartimento del Tesoro. Direzione I: Analisi economico-finanziaria, 2022, p. 3. Link: https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/note_tematiche/Nota-Tematica-n-3-Aprile-2022.pdf.

¹⁵⁰ ibidem.

¹⁵¹ M. Infantino, *Numera et impera*, p. 146.

¹⁵² ivi, p. 150.

fornisce una rappresentazione del globo come spazio di concorrenza tra legislazioni nazionali in competizione per attrarre capitali:

È illustrata da un mappamondo che raffigura la Terra come uno spazio di competizione tra le legislazioni ed è dotata di un cursore temporale che permette di visualizzare l'andamento del progresso della razionalità economica. Questa piattaforma deve aiutare gli investitori a individuare sulla mappa del mondo i paesi più favorevoli. Deve inoltre incoraggiarli ad attrarre tali investitori riformando le proprie leggi nella direzione da loro auspicata. L'istituzione di questo «mercato dei prodotti legislativi» deve portare alla progressiva eliminazione dei sistemi normativi meno idonei a soddisfare le aspettative finanziarie degli investitori.¹⁵³

Nel settembre del 2021 però, «a seguito di approfondite indagini che avevano già portato alla sospensione del Rapporto Doing Business 2021 - la Banca Mondiale ha deciso di interrompere (to discontinue) la pubblicazione dell'indagine Doing Business, essendo emersi dall'indagine esterna 'profondi problemi etici derivanti dalla condotta di alcuni ex funzionari e del personale in carica della Banca', in particolare, «ciò che è emerso dalle indagini indipendenti della Banca sembra essere innanzitutto la possibilità di utilizzare i dati e la metodologia in maniera distorsiva per cambiare la posizione di un Paese all'interno del ranking»¹⁵⁴.

Ma al di là del caso specifico del rapporto *Doing Business*, quello che emerge è il progressivo uso, da parte delle organizzazioni internazionali, di *standard*, indicatori e *ranking* per orientare le politiche di paesi membri. Se il rapporto *Doing Business* svolgeva una valutazione degli assetti giuridici dei paesi membri, suggerendo le implicite riforme per adeguare l'assetto giuridico del paese alla migliore struttura per attrarre capitali, allo stesso modo, le

¹⁵³ A. Supiot, *La gouvernance par les nombres*, p. 291, traduzione nostra. Testo originale: «elle est illustrée d'une mappamondo, représentant la Terre comme un space de compétition entre les législations et équipée d'un curseur temporel qui permet de visualiser le marche du progrès de la rationalité économique. Cette base doit aider les investisseurs à choisir sur la carte du monde les pays les plus accueillants. Elle doit aussi engager ces derniers à les attirer en reformant leurs lois dans le sens qu'ils souhaitent. L'instauration de ce "marché des produits législatifs" doit conduire à l'élimination progressive des systèmes normatifs les moins aptes à satisfaire les attentes financières des investisseurs».

¹⁵⁴ M. R. Ebano, *Luci e ombre degli indicatori Doing Business della Banca Mondiale*, p. 1. Si veda la dichiarazione sul sito della Banca Mondiale: <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report>.

organizzazioni internazionali sempre attraverso le pratiche di valutazione, di uso di indicatori, *ranking* e *benchamarking* e *best practices*, hanno progressivamente iniziato a valutare e a suggerire le migliori pratiche anche nell'ambito della pubblica amministrazione degli stati membri.

Capitolo II L'ordine globale neoliberale e lo *standard setting* delle organizzazioni internazionali per la Pubblica Amministrazione dei Paesi membri

2.1 *Standard setting* internazionale e riforme della Pubblica Amministrazione

L'impegno delle organizzazioni internazionali sul tema pubblica amministrazione è contemporaneo all'instaurarsi del paradigma neoliberale a partire dagli anni Settanta. È con l'affermarsi dello Stato neoliberale che, in contemporanea, le organizzazioni internazionali iniziano ad aver maggior peso, come abbiamo visto, sulla *policy* degli stati, attraverso l'uso di *standard*, indicatori e *rankings*. Lo stato neoliberale, essendo pensato come «un insieme di poli amministrativi o territoriali differenti, le cui relazioni sono negoziate, contrattuali, regolate di diritto»¹⁵⁵, apriva maggiore possibilità all'interazione con organismi internazionali e sovranazionali. In questi anni infatti «lo Stato diveniva una colossale costruzione di meri servizi di prestazione. Di conseguenza, divenendo lo Stato nient'altro che un fascio di contratti di prestazione di servizio, non si distingueva più dalla società, ma si faceva tutt'uno con essa»¹⁵⁶. Il nuovo paradigma veniva appunto «diffuso da

¹⁵⁵ A. Desrosières, *Stato, mercato e statistiche. Storicizzare l'azione pubblica*, in «Rivista delle Politiche Sociali», 3, 2009, p. 245.

¹⁵⁶ L. Castellani, *Il minotauro. Governo e management nella storia del potere*, Luiss University Press, Roma 2023, p. 127.

intellettuali, partiti, think-tank e organizzazioni internazionali come la Banca mondiale, il Fondo monetario internazionale e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse)». In questo modo, si assiste così progressivamente ad una «crescita di “autorità al di là dello Stato”»¹⁵⁷ ovvero: «strutture non elette e dotate di potere non legittimato democraticamente si sono imposte per la trasformazione subita dagli ordinamenti giuridici nazionali per il ruolo crescente assunto da ordinamenti transnazionali di fatto, di natura tecnocratica»¹⁵⁸. In questo avvenuto cambio di paradigma, le organizzazioni internazionali iniziano ad occuparsi anche di pubblica amministrazione, ambito prima di questo momento pressoché trascurato. L'OCSE infatti «fino all'inizio degli anni Settanta non si era occupata in modo diretto dell'amministrazione pubblica»¹⁵⁹. E proprio all'interno di questo nuovo paradigma avviene «quel fenomeno chiamato “rivoluzione globale del management pubblico”» sorto «dapprima nei circoli culturali, nelle grandi aziende, nelle società di consulenza e nelle istituzioni internazionali [...] si è diffuso a macchia d'olio nelle amministrazioni pubbliche di tutto il mondo con l'intento di costruire uno Stato manageriale, con un governo che “lavori meglio e costi di meno” e amministrazioni con l'ambizione di funzionare come un'azienda»¹⁶⁰. Prima degli anni Sessanta-Settanta, la riforma della pubblica amministrazione era infatti

generalmente trattata come una questione tecnica o legale, piuttosto che politica o economica: si trattava di cambiamenti organizzativi e procedurali piuttosto banali. Di solito non erano argomenti di cui i leader di partito o i mass media facevano un gran parlare in pubblico. Non c'era nulla di simile a libri bianchi sulle riforme o a linee guida internazionali. In secondo luogo, la riforma amministrativa veniva trattata come una questione essenzialmente nazionale o addirittura settoriale. I tedeschi hanno fatto le loro riforme alla luce delle circostanze e della storia tedesca, così come i francesi, gli

¹⁵⁷ *ibidem*.

¹⁵⁸ *ivi*, pp. 127-128.

¹⁵⁹ *ivi*, p. 133.

¹⁶⁰ *ivi*, p. 131.

inglesi, gli americani e così via. Il dibattito internazionale su questi temi era scarso, e ogni Paese curava le proprie riforme. Questo atteggiamento era rafforzato, in molti Paesi, dal ruolo importante che il diritto costituzionale e amministrativo svolgevano nella riforma amministrativa. Il quadro di riferimento era molto diverso in Francia rispetto a quello del Regno Unito, e negli Stati Uniti era ancora diverso; di conseguenza, le riforme stesse erano probabilmente diverse. All'epoca non esistevano forum internazionali come il Comitato per il public management dell'Ocse o la Rete delle Nazioni Unite per la pubblica amministrazione (Unpan), che in seguito sono diventati influenti centri di discussione per la riforma della gestione pubblica. Né esistevano le società multinazionali di consulenza manageriale che, a partire dalla fine degli anni Settanta, arrivavano a svolgere un ruolo influente nelle riforme di molti Paesi. L'enorme crescita successiva delle reti internazionali di management non si era ancora materializzata.¹⁶¹

A seguito dei grossi mutamenti degli anni Settanta, in linea «con le politiche ispirate dalla dottrina neoliberista» che «prendevano a bersaglio le burocrazie pubbliche avvertite come costose, poco efficienti rispetto ai servizi forniti dai privati»¹⁶² e alla «convinzione diffusa che i governi fossero diventati “sovraccarichi” e che lo Stato sociale in occidente fosse diventato ingestibile, inefficace ed eccessivamente pesante sia per l'amministrazione stessa che per i cittadini», emerse «il desiderio di rendere il governo più simile a un'azienda, per risparmiare denaro, aumentare l'efficienza e contemporaneamente obbligare le burocrazie pubbliche ad agire in modo più reattivo nei confronti dei cittadini-utenti»¹⁶³. È questa la stagione in cui si diffonde il paradigma del cosiddetto “New Public Management” che va a soppiantare il vecchio modello di amministrazione di stampo weberiano che dava luogo a

pubbliche amministrazioni costituite da uffici specializzati nello svolgimento di specifici compiti, organizzati secondo il modello piramidale e all'interno dei quali funzionari selezionati secondo il principio del merito applicavano con imparzialità precetti di legge astratti e impersonali» e dall'attribuzione degli incarichi «sulla base di

¹⁶¹ *ivi*, pp. 131-132.

¹⁶² F. Di Mascio, A. Natalini, *Pubbliche amministrazioni. Tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca*, il Mulino, Bologna 2022, p. 73.

¹⁶³ *ivi*, p. 132.

consanguineità o del rapporto fiduciario dei responsabili di ciascuna partizione organizzativa con il vertice politico.¹⁶⁴

Questo modello inizia ad essere considerato in questa stagione troppo pesante per essere adeguato ai nuovi sviluppi economico-sociali poiché «un sistema amministrativo basato sull'applicazione di un nutrito corpo di regole tende a essere macchinoso, rigido e troppo uniforme», dunque «poco adatto [...] ad aderire alle dinamiche non omogenee dei diversi territori, alle improvvise accelerazioni dei mercati e allo svolgimento delle funzioni del *welfare state* come la salute e l'istruzione»¹⁶⁵.

Il nuovo modello del New Public Management intercettava invece le esigenze di modernizzazione che la società iniziava ad esprimere. Esso infatti consiste dei seguenti elementi:

a) *agencification*, e cioè tendenza ad affidare ad appositi organismi (agenzie o autorità indipendenti) compiti prima svolti da apposite unità inserite nell'organizzazione statale; quest'ultima assume, così, il modello di organizzazione stellare proprio dei gruppi industriali; b) *process re-engineering*, e cioè revisione delle procedure interne alle pubbliche amministrazioni allo scopo di semplificarle e di ridurre, quindi, il peso dell'amministrazione sui cittadini; c) *value for money*, e cioè introduzione di contabilità commerciali nelle pubbliche amministrazioni, allo scopo di analizzare e tenere sotto controllo i costi e di aumentare la produttività dei servizi pubblici; d) *result-oriented budget*, e cioè redazione di conti delle amministrazioni pubbliche meno orientati ai processi e più orientati a massimizzare il prodotto; e) *public-private partnership*, e cioè collaborazione dei privati alla gestione di servizi pubblici, in vario modo, o *contracting out* tali servizi e, quindi, affidandoli interamente ad essi; o richiedendo la collaborazione finanziaria dei privati; f) *marketization*, e cioè apertura di servizi pubblici alla concorrenza, ottenuta in vari modi, ma per lo più affidando la gestione di servizi pubblici a più gestori, tra di loro in competizione; g) *customer orientation* e cioè identificazione di indicatori di qualità e di *standards* di produttività, controllo del loro rispetto e misurazione della soddisfazione degli utenti dei servizi pubblici.¹⁶⁶

¹⁶⁴ *ivi*, p. 72.

¹⁶⁵ *ivi*, pp. 72-73.

¹⁶⁶ S. Cassese, *L'età delle riforme amministrative*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 51, 1, 2001, pp. 84-85.

In uno studio del 2017 invece, Pollit e Bouckaert riassumono le caratteristiche del New Public Management nei seguenti punti:

Maggiore enfasi sulla «performance», in particolare attraverso la misurazione dei risultati;

- una preferenza per forme organizzative snelle, piatte, di piccole dimensioni e specializzate (disaggregated) rispetto a forme grandi e multifunzionali;
- una diffusa sostituzione delle relazioni gerarchiche con contratti come principale strumento di coordinamento; – una diffusa introduzione di market-type mechanisms (MTMs), tra cui gare d'appalto, classifiche del settore pubblico e retribuzione legata alle prestazioni;
- un'enfasi sul trattamento degli utenti dei servizi come «clienti» e sull'applicazione di tecniche generiche di miglioramento della qualità quali il Total Quality Management (TQM).¹⁶⁷

Il New Public Management diventa così il nuovo paradigma delle riforme amministrative che si diffonde dapprima nei paesi anglosassoni¹⁶⁸ ma successivamente «in paesi anche di diversa tradizione amministrativa attraverso la mediazione delle organizzazioni internazionali»¹⁶⁹. Le organizzazioni internazionali hanno dunque giocato un ruolo fondamentale nel

¹⁶⁷ C. Pollit, G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into The Age of Austerity*, Oxford University Press, Oxford 2017, p. 10, traduzione nostra. Testo originale: «Greater emphasis on 'performance', especially through the measurement of outputs;
– a preference for lean, flat, small, specialized (disaggregated) organizational forms over large, multi-functional forms;
– a widespread substitution of contracts for hierarchical relations as the principal coordinating device; – a widespread injection of market-type mechanisms (MTMs), including competitive tendering, public sector league tables, and performance-related pay;
– an emphasis on treating service users as 'customers' and on the application of generic quality improvement techniques such as Total Quality Management (TQM)».

¹⁶⁸ «Queste riforme sono realizzate in quasi tutti i paesi europei. Il Regno Unito è partito per primo e con un consistente ed esteso programma di riforme. [...] il Regno Unito ha sviluppato più di altri paesi il *New Public Management*. Dal 1980 ha avviato procedure di *market testing* (*competitive tendering* e *best value*). Dal 1982 ha avviato la *Financial Management Initiative* e utilizzato *managers* privati nelle pubbliche amministrazioni. Dal 1988 ha sperimentato un programma di *agencification* istituendo progressivamente circa cento *Next Steps Agencies*, ognuna delle quali dotata di proprio *target*, proprio *budget* e propri obiettivi di *performance*. Dal 1991 è in funzione la *Citizen's Charter*, che stabilisce *standards* di erogazione dei servizi pubblici e corrispondenti diritti dei cittadini», ivi, p. 86. Dello stesso parere G. Napolitano in un articolo del 2015: «Il Regno Unito è da almeno trent'anni all'avanguardia nel processo di innovazione del settore pubblico, da quando sono state introdotte le politiche di privatizzazione e di deregolamentazione e quella del *New Public Management* è diventata la parola d'ordine della riorganizzazione burocratica», in *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 65, p. 618.

¹⁶⁹ ivi, p. 73.

diffondere il nuovo paradigma amministrativo, il quale si poneva in continuità con l'affermarsi nel pensiero neoliberale: «La prima riunione con esperti di pubblica amministrazione ebbe luogo solo nel 1973»¹⁷⁰ e il Teco (Comitato per la cooperazione tecnica) «organizzò il suo primo simposio sul management pubblico a Madrid il 5-9 febbraio 1979, qualche mese prima dell'insediamento del governo Thatcher»¹⁷¹. A partire dall'incontro di Madrid, «era chiaro che qualcosa di importante era cambiato nel contesto internazionale, politico ed economico che ora guardava con favore allo sviluppo di tecniche manageriali nella pubblica amministrazione»¹⁷². In questo modo, le idee di riforma del management pubblico, suggerite dal nuovo paradigma neoliberale, «sono così diventate progressivamente lo standard globale per la riforma del settore pubblico, un metro di misura rispetto al quale le pubbliche amministrazioni e le riforme amministrative di tutti i paesi avrebbero dovuto essere valutate»¹⁷³.

2.2 Oltre il *New Public Management*: i nuovi paradigmi amministrativi

Uno studio del 2015 di Christopher Hood e Ruth Dixon intitolato *A Government that Worked Better and Costs Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*¹⁷⁴ metteva in luce già in quegli anni, la crisi del NPM mostrando come, nelle tre decadi in cui il paradigma è stato dominante, «i costi non paiono diminuiti e l'efficienza, misurata soprattutto attraverso i ricorsi legittimi dei cittadini, pare

¹⁷⁰ L. Castellani, *Il minotauro*, p. 133.

¹⁷¹ *ivi*, p. 134.

¹⁷² *ivi*, p. 135.

¹⁷³ F. Di Mascio, A. Natalini, *Pubbliche amministrazioni. Tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca*, p. 73.

¹⁷⁴ C. Hood, R. Dixon, *A Government that Worked Better and Costs Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*, Oxford University Press, 2015.

peggiorata»¹⁷⁵. Se, fin dal suo esordio, il NPM «è stato concepito come una dottrina adatta a tutte le stagioni, un insieme universale di misure che avrebbero dovuto garantire il sicuro successo delle riforme amministrative in ogni contesto», è invece «opinione diffusa che nel corso del xxi secolo la cieca fiducia nel npm sia venuta meno» innanzitutto perché «questa ricetta del cambiamento si è rivelata inefficace, soprattutto in contesti diversi da quelli anglosassoni»¹⁷⁶. Inoltre, a parere di Di Mascio e Natalini:

la crisi economica globale ha [...] portato a un indebolimento della pressione degli attori sovranazionali, che si sono concentrati maggiormente sull'adozione di programmi di austerità ispirati al *cutback management* trascurando le innovazioni manageriali non conseguibili nel breve spazio di tempo concesso dai mercati finanziari per aumentare in modo tangibile la produttività del settore pubblico.¹⁷⁷

Dunque in molti paesi con «sistemi amministrativi caratterizzati da legalismo, formalismo, dinamiche clientelari e di patronale politico i principi del New Public Management sono rimasti in superficie»¹⁷⁸. Il NPM ha fatto fatica a penetrare in particolare nei «sistemi dell'Europa continentale e meridionale riconducibili al modello del *Rechtsstat* in cui la preminenza accordata alla legge come strumento per comporre gli interessi mal si concilia con la logica manageriale affermatasi nei paesi anglosassoni»¹⁷⁹. Nel complesso i due giuristi sintetizzano i principali argomenti che ricorrono negli studi critici sul NPM in quattro punti: la prima critica che viene mossa concerne «l'eccessiva frammentazione organizzativa determinata dall'attuazione delle riforme ispirate al Npm» esso «ha prestato scarsa attenzione alle forme di coordinamento inter-organizzativo utili a governare la complessità determinata

¹⁷⁵ P. Borioni, *Limiti e contraddizioni del New Public Management: una ricerca di Hood e Dixon*, Economia & Lavoro, Fascicolo 2, maggio-agosto 2017, p. 65.

¹⁷⁶ F. Di Mascio, A. Natalini, *Oltre il New Public Management. Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti*, Carocci, Roma 2018, p. 11.

¹⁷⁷ *ivi*, p. 12.

¹⁷⁸ L. Castellani, *Il minotauro*, p. 161.

¹⁷⁹ F. Di Mascio, A. Natalini, *Pubbliche amministrazioni. Tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca*, p. 75.

dalla moltiplicazione di unità organizzative semi-autonome che perseguono specifici obiettivi di performance», in sintesi, «la frammentazione organizzativa sarebbe diventata un elemento di rigidità che ostacola la collaborazione tra amministrazioni necessaria per risolvere problemi trasversali rispetto alla ripartizione delle competenze». Il secondo argomento riguarda l'eccessiva fiducia riposta nelle «tecniche manageriali del settore privato che ha delegittimato le burocrazie pubbliche, creando le premesse per un'eccessiva compressione e uno svuotamento della loro discrezionalità». Il NPM avrebbe indebolito «i valori del settore pubblico come la correttezza e l'equità, finendo per mortificare l'orientamento alla creazione di benefici per i cittadini che in passato ha rappresentato la motivazione principale dietro la scelta di lavorare nel settore pubblico». Gli strumenti di valutazione della *performance* hanno inoltre alimentato «strategie di *gaming* da parte dei dirigenti pubblici che hanno prestato attenzione solo alle pratiche amministrative funzionali a raggiungere gli obiettivi a discapito delle priorità non misurate oppure non misurabili». Il terzo argomento critica invece «l'efficacia dell'esternalizzazione dei servizi pubblici come mezzo per raggiungere livelli più alti di efficienza». Per i critici dell'esternalizzazione dei servizi, questa soluzione ha spesso «prodotto solo un incremento dei profitti per le imprese private mentre sono aumentati i costi, è diminuita la qualità ed è stato recato un serio pregiudizio all'universalità dei servizi pubblici forniti». Inoltre, il NPM ha oscurato «il ruolo dei soggetti privati e dei gruppi di interesse che sono stati ridotti a meri clienti dei servizi forniti dal settore pubblico privi di un ruolo attivo nella progettazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche». Il quarto argomento sottolinea come il paradigma del NPM «ha trascurato di considerare le implicazioni della trasformazione digitale per il cambiamento amministrativo», mentre il quinto indica «come siano cambiate le priorità in cima all'agenda delle riforme in un frangente in cui gli Stati, anche per il sopravvenire di crisi di varia natura, sono ancora il punto di riferimento per la soluzione di un numero crescente di problemi

collettivi»¹⁸⁰. Insomma, per questi ultimi critici, «l'attenzione esasperata verso gli aspetti manageriali della gestione pubblica ha lasciato in ombra l'urgente bisogno di riformare la politica e le sue forme organizzative come presupposto essenziale per l'efficacia dell'azione di governo»¹⁸¹. Molti studiosi, a partire da queste considerazioni, considerano le più recenti riforme amministrative ispirate ormai da un «approccio “post-Npm”» nel quale «si assiste al rafforzamento del controllo centralizzato, del coordinamento orizzontale e del coinvolgimento dei cittadini che non vengono più confinati nel ruolo di meri utenti dei servizi pubblici». Quest'ultimo approccio è animato «dalla tensione tra le riforme che riducono lo Stato a partner degli attori della società civile e quelle che invece ne affermano il ruolo forte come perno della governance», esso «mantiene alcuni elementi tipici del Npm come la ricerca dell'efficienza e la misurazione delle performance». Tuttavia, «lo scarso livello di coerenza di questo approccio ha spinto la maggioranza degli studiosi a non elevarlo al rango di paradigma delle riforme amministrative»¹⁸².

In molti paesi in cui il modello del NPM ha fatto fatica ad attecchire, per una tradizione amministrativa «poco compatibile con l'applicazione nel settore pubblico di tecniche e strumenti manageriali»¹⁸³, si è assistito ad un ripensamento in chiave di modernizzazione del “classico” modello weberiano. Questo paradigma, detto “neo-weberiano” o “*Neo-Weberian State*” (NWS), «ha riaffermato lo status distintivo del settore pubblico e dei suoi valori fondamentali di competenza, imparzialità e responsabilità politica» e ponendo lo stato come «garante della stabilità dei mercati finanziari, della corretta circolazione dei beni e della tutela dei lavoratori»¹⁸⁴. Lo stato viene considerato come l'attore in grado di far fronte alla complessità che lo scenario

¹⁸⁰ *ivi*, p. 80.

¹⁸¹ *ivi*, p. 81.

¹⁸² *ibidem*.

¹⁸³ *ibidem*.

¹⁸⁴ *ivi*, p. 82.

globale comporta, «senza necessariamente frammentarsi in una miriade di unità organizzative pubbliche e private ognuna delle quali dovrebbe perseguire (anche efficientemente) una propria missione finendo, però, per rendere inafferrabile e fumosa l'*accountability* rispetto all'effettiva soluzione dei problemi economici e sociali»¹⁸⁵. Sostanzialmente, il modello neo-weberiano, più che «ridurre il peso dello Stato a favore del mercato» cerca di «modernizzare la tradizionale burocrazia per renderla più professionale, efficiente, vicina al cittadino»¹⁸⁶. Lo strumento principale per modernizzare in modo efficiente l'apparato amministrativo «non è l'impiego di meccanismi di mercato ma la rifondazione all'interno del settore pubblico di una cultura professionale basata sul senso di appartenenza dei funzionari alle istituzioni»¹⁸⁷. Nonostante questo ritorno ad una valorizzazione della dimensione del servizio del dipendente pubblico, il paradigma neoweberiano non trascura «forme di valutazione della performance finalizzate a motivare il personale e a restringere le inevitabili sacche di inerzia». Nel complesso, in questo ritorno modernizzante al paradigma weberiano, vi è una «riscoperta del coordinamento gerarchico», perciò «l'attenzione al coinvolgimento degli *stakeholders* svolge in questo paradigma un ruolo subalterno e non riesce a sovvertire la logica top-down che ne rappresenta il tratto caratterizzante»¹⁸⁸. In sintesi:

Il NWS unisce alcuni tradizionali elementi della tipizzazione weberiana del potere statale e burocratico e del funzionamento dello Stato moderno – ruolo dello Stato come principale attore del sistema globale, ruolo della democrazia rappresentativa nazionale come principale istanza politica, ruolo del diritto amministrativo come principale strumento di garanzia della relazione tra cittadini e Stato, visione del servizio

¹⁸⁵ *ibidem*.

¹⁸⁶ L. Castellani, *Il minotauro*, p. 161.

¹⁸⁷ F. Di Mascio, A. Natalini, *Pubbliche amministrazioni. Tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca*, pp. 82-83.

¹⁸⁸ *ivi*, p. 83.

pubblico come un corpo professionale distinto con un proprio status e un proprio sapere.¹⁸⁹

Gli elementi invece più propriamente nuovi del modello neo-weberiano vengono da Pollit e Bouckaert così espressi:

Passaggio da un orientamento interno, incentrato sul rispetto delle regole burocratiche, a un orientamento esterno, volto a soddisfare le esigenze e i desideri dei cittadini. La via principale per raggiungere questo obiettivo non è il ricorso ai meccanismi di mercato (sebbene questi possano talvolta rivelarsi utili), bensì la creazione di una cultura professionale improntata alla qualità e al servizio.

– Integrazione (non sostituzione) del ruolo della democrazia rappresentativa con una serie di strumenti di consultazione e di rappresentanza diretta delle opinioni dei cittadini (questo aspetto è più visibile negli Stati dell'Europa settentrionale e in Germania a livello locale che in Belgio, Francia o Italia).

– Nella gestione delle risorse all'interno della pubblica amministrazione, una modernizzazione delle leggi in materia volta a favorire un maggiore orientamento al raggiungimento dei risultati piuttosto che al mero rispetto delle procedure. Ciò si traduce in parte in uno spostamento dell'equilibrio dai controlli ex ante a quelli ex post, senza tuttavia abbandonare completamente i primi. Può inoltre assumere la forma di una gestione delle prestazioni [...]

– Una professionalizzazione del servizio pubblico, affinché il «burocrate» diventi non solo un esperto della legislazione pertinente alla propria sfera di attività, ma anche un manager professionista, orientato a soddisfare le esigenze dei propri cittadini/utenti.¹⁹⁰

¹⁸⁹ D. Pommier Vincelli, *New Public Management, stato neo-weberiano e New Public Governance: tre modelli di riforma amministrativa in uno studio di Pollitt e Bouckaert*, in «economia & lavoro», Anno LII, gennaio-aprile 2018, n. 1., pp. 173-174.

¹⁹⁰ C. Pollit, G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into The Age of Austerity*, pp. 121-122, traduzione nostra. Testo originale: «Shift from an internal orientation towards bureaucratic rule-following to an external orientation towards meeting citizens' needs and wishes. The primary route to achieving this is not the employment of market mechanisms (although they may occasionally come in handy) but the creation of a professional culture of quality and service.

– Supplementation (not replacement) of the role of representative democracy by a range of devices for consultation and the direct representation of citizens' views (this aspect being more visible in the northern European states and Germany at the local level than in Belgium, France, or Italy).

– In the management of resources within government, a modernization of the relevant laws to encourage a greater orientation to the achievement of results rather than merely the correct following of procedure. This is expressed partly in a shift in the balance from ex ante to ex post controls, but not a complete abandonment of the former. It may also take the form of a degree of performance management [...]

– A professionalization of the public service, so that the 'bureaucrat' becomes not simply an expert in the law relevant to his or her sphere of activity, but also a professional manager, oriented to meeting the needs of his/her citizen/users».

Pommier Vincelli commenta sottolineando come «il NWS, nonostante abbia alcuni elementi proprio della logica di mercato e della customerizzazione tipica del NPM, non è assolutamente da intendere come un “Weber più NPM” ma come un modello idelatipico distintivo» e che alla base di questa riforma del paradigma weberiano c'è una «origine culturale, prima ancora che amministrativa» che risiede «nella dimensione della statualità europea differente per natura e intensità, rispetto a quella anglosassone»¹⁹¹.

I critici del paradigma neo-weberiano, d'altra parte, sollevano il dubbio sulla possibilità di riforma del modello “classico”, per costoro «il Nws peccherebbe in questa prospettiva di un eccesso di ottimismo nella misura in cui ritiene che sia possibile passare da un'organizzazione che mira alla mera attuazione delle leggi a una orientata a servire i cittadini», la burocrazia tradizionale, insomma, non può davvero essere adeguata alle esigenze di produttività che la società contemporanea richiederebbe. Inoltre, questa riforma del modello weberiano tradizionale produrrebbe «una situazione di perenne tensione a causa dell'insanabile contrasto tra la logica top-down che ispira il coordinamento gerarchico e quella bottom-up che privilegia la soddisfazione degli *stakeholders* esterni».

Tutt'altra risposta alle necessità della società contemporanea è data, rispetto al NWS, dal paradigma della “*New Public Governance*” (NPG). Per i fautori di questo modello «l'unica soluzione possibile [...] è quella di prendere atto della debolezza dello Stato come un fattore ormai strutturale che spinge a rivedere radicalmente il modo in cui sono concepiti i rapporti tra gli uffici pubblici e le relazioni tra settore pubblico e privato»¹⁹². Gli elementi di diminuzione di forza dello stato, secondo Di Mascio e Natalini sono principalmente due, il primo:

¹⁹¹ D. Pommier Vincelli, *New Public Management, stato neo-weberiano e New Public Governance: tre modelli di riforma amministrativa in uno studio di Pollitt e Bouckaert*, p. 174.

¹⁹² F. Di Mascio, A. Natalini, *Pubbliche amministrazioni. Tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca*, p. 88.

è legato a una riallocazione delle funzioni pubbliche per effetto di due spinte: quella dall'alto impressa dalla globalizzazione che ha spostato il baricentro della regolazione verso il livello sovranazionale; quella dal basso innescata dall'attribuzione di poteri e risorse agli enti territoriali. Da qui lo sviluppo di una governance multilivello resa ancora più complessa dall'applicazione delle ricette del Npm che [...] hanno prescritto lo spaccettamento delle strutture aggregate ereditate dal paradigma weberiano in più agili unità di missione specializzate. La progressiva frammentazione del disegno organizzativo del settore pubblico rappresenta l'esito complessivo di questo processo che ha fatto venire meno il ricorso alla gerarchia come principio capace di ordinare i rapporti tra i diversi uffici.¹⁹³

Il secondo invece riguarda la perdita di autorità dello stato che si può ricondurre ad alcuni fattori:

la delegittimazione delle istituzioni pubbliche sospinta dal neoliberismo e veicolata dalle applicazioni più rozze del Npm; l'incapacità degli Stati di dare risposta ai problemi collettivi; la crescita di influenza dell'azione dei giudici che ha ridotto la sfera di discrezionalità della politica e dell'amministrazione; la necessità per gli attori pubblici di confrontarsi con imprese private che, operando su un mercato globale, riescono a sottrarsi al controllo di istituzioni statali la cui giurisdizione è circoscritta al territorio nazionale; la difficoltà per i decisori pubblici di inquadrare le questioni regolatorie in agenda, definendo le opzioni disponibili e valutando i costi per i privati di ciascuna di queste opzioni disponibili e valutando i costi per i privati di ciascuna di queste opzioni, che impone loro di procedere a continue consultazioni dei soggetti interessati.¹⁹⁴

Il principio fondamentale di questo paradigma è «la collaborazione tra istituzioni, elementi della società civile e operatori privati per definire modalità e qualità dell'erogazione dei servizi pubblici» ma esso «appare più sfumato e non chiaramente prevalente in nessun esempio di riforma amministrativa tentata o attuata nei Paesi presi in considerazione»¹⁹⁵. In ogni caso, dato gli attori pubblici si sono trovati spesso a «strutturare un rapporto di collaborazione che porta in molti casi a negoziare il contenuto delle decisioni

¹⁹³ ibidem.

¹⁹⁴ ibidem.

¹⁹⁵ D. Pommier Vincelli, *New Public Management, stato neo-weberiano e New Public Governance: tre modelli di riforma amministrativa in uno studio di Pollitt e Bouckaert*, p. 174.

pubbliche dal momento che non è più possibile o comunque conveniente esercitare poteri autoritativi», i sostenitori della NPG pensano sia ragionevole assecondare questa traiettoria e cercare di «coglierne i pregi in termini di maggiore flessibilità e capacità di adattamento delle pubbliche amministrazioni nell'ambito di processi decisionali in cui le relazioni tra attori pubblici e privati si articolano in modo dinamico all'interno di reti di scambio di risorse e informazioni»¹⁹⁶. Nel mettere in atto questo proposito, i sostenitori della NPG «propongono di riprogettare i processi decisionali superando definitivamente la logica top-down del cambiamento amministrativo» andando nella direzione di una «logica bottom-up improntata ai principi della collaborazione e della partecipazione in cui le politiche pubbliche sono co-prodotte dagli attori pubblici e privati attraverso forme di negoziazione basate sulla coltivazione della fiducia reciproca e sulla condivisione delle conoscenze»¹⁹⁷.

Infine, l'ultimo paradigma da prendere in considerazione è il cosiddetto “*Open Government*” (OG), promosso, in particolare, dall'amministrazione Obama a partire dal 2009 e poi, dal 2011, con l'iniziativa globale *Open Government Partnership* a cui hanno aderito più di settanta paesi. L'OP condivide con il NPG l'esigenza di coinvolgere i cittadini alle decisioni pubbliche ma ciò che più propriamente lo contraddistingue è «l'enfasi posta sul principio della trasparenza» il quale «sovverte radicalmente il paradigma weberiano in cui la regola del segreto reggeva in via generale l'operato delle pubbliche amministrazioni»¹⁹⁸. La trasparenza diventa ciò che garantisce alle pubbliche amministrazioni di diventare «piattaforme di collaborazione in cui la libera circolazione delle informazioni abilita i cittadini a prendere parte ai processi decisionali»¹⁹⁹. Le dimensioni in cui si esprime l'OP sono tre: la prima «è quella dell'accesso alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni

¹⁹⁶ F. Di Mascio, A. Natalini, *Pubbliche amministrazioni. Tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca*, p. 89.

¹⁹⁷ ibidem.

¹⁹⁸ ivi, p. 94.

¹⁹⁹ ibidem.

che viene assicurato da forme reattive e proattive di trasparenza», *in primis* gli *open data* resi possibili dalla trasformazione digitale. La seconda «è quella relativa allo scambio bidirezionale di informazioni e argomenti tra cittadini e pubbliche amministrazioni» le quali «raccolgono il feedback dei cittadini rispetto alle opzioni alternative di intervento che vengono poste alla loro attenzione quando si tratta di prendere una decisione». L'OP punta ad una maggiore legittimità dell'azione pubblica tramite la partecipazione dei cittadini. La terza dimensione del principio della trasparenza si riferisce invece al «ricorso a regole e procedure che rafforzano l'integrità delle pubbliche amministrazioni» , cercando di garantire l'imparzialità del ruolo pubblico tramite per esempio la «regolamentazione del lobbying con cui si chiede alle organizzazioni private che svolgono questa attività di iscriversi a un registro per la trasparenza, di seguire un codice di condotta comune e di documentare la propria attività»²⁰⁰. L'Open Government, prevedendo che la «governance delle pubbliche amministrazioni si sviluppi dal basso verso l'alto» si pone all'antitesi del modello gerarchico weberiano, l'idea della «condivisione del valore di trasparenza, abbinata al coordinamento orizzontale basato sulla collaborazione tra gli uffici pubblici» viene considerata «la condizione per rispondere in modo univoco alle istanze di innovazione che provengono dalla società»²⁰¹.

²⁰⁰ *ivi*, pp. 95-96.

²⁰¹ *ivi*, p. 96.

Capitolo III La crisi delle organizzazioni internazionali come espressione della fine dell'ordine globale neoliberale

3.1 Dall'ordine internazionale liberale all'*ordine globale neoliberale*

Le organizzazioni internazionali, tra cui in primis le Nazioni Unite, hanno origine nel dopoguerra e formano la struttura dell'*ordine internazionale liberale*. Suddetto ordine si può definire come

l'insieme di principi e istituzioni attraverso i quali il sistema internazionale è stato governato a partire dal secondo dopoguerra. Imperniato sulla leadership degli Stati Uniti ed esercitato attraverso cinque istituzioni principali (le Nazioni Unite, il Fondo monetario internazionale, la Banca Mondiale, l'Accordo generale sulle tariffe e sul commercio, e l'Alleanza Atlantica), esso ha garantito lo sviluppo economico e la sicurezza politica di gran parte del mondo durante la Guerra fredda. La sua ideazione risale alla Seconda guerra mondiale, quando Franklin Delano Roosevelt e Winston Churchill iniziarono a delineare i tratti dell'ordine internazionale che avrebbe dovuto rimpiazzare quello che era stato spazzato via dal conflitto allora in corso.²⁰²

L'ordine internazionale liberale

si è incarnato in una fitta rete di norme e istituzioni internazionali e ha navigato attraverso i mari aperti di un commercio sempre più libero da vincoli. Inoltre, l'ordine ha dato vita a un patto tra istituzioni democratiche interne agli Stati e ordine internazionale liberale, sfatando l'idea che sia possibile ipotizzare una netta separazione tra politica interna e politica estera. Infine, le istituzioni e le potenze guida dell'ordine liberale hanno promosso l'estensione del numero delle democrazie nel mondo e della tutela dei diritti umani.²⁰³

Quest'ordine è animato dalla volontà di costruire un'intelaiatura istituzionale internazionale che possa garantire la pace dopo il disastro delle due guerre

²⁰² V. E. Parsi, *Titanic. Naufragio o cambio di rotta per l'ordine liberale*, p. 43.

²⁰³ S. Lucarelli, *Cala il sipario sull'ordine liberale? Crisi di un sistema che ha cambiato il mondo*, Vita e Pensiero, Milano 2020, pp. 14-15.

mondiali. Dal punto di vista sociale ed economico, le organizzazioni internazionali di questo periodo sono mosse dalla volontà di mediare tra le istanze del “capitale” e quelle dei lavoratori attraverso una copertura di diritti e attraverso un pensiero economico ispirato al keynesismo. Sono gli anni in cui nelle democrazie occidentali prende vita il cosiddetto “compromesso socialdemocratico” e alla stagione che è stata definita dei “trenta gloriosi”, «quel trentennio 1945-1975 che aveva saputo garantire, oltre che una robusta crescita economica, un’eccezionale espansione del benessere, dell’istruzione e della mobilità sociale a fasce sempre più ampie della popolazione europea e americana»²⁰⁴, una stagione, insomma, dominata da una grande fiducia nella possibilità di accrescere il benessere e le opportunità sociali per la maggior parte possibile dei cittadini, attraverso la mediazione dello Stato come garante dei diritti rispetto al libero corso del mercato. È insomma una stagione di bilanciamento tra democrazia liberale e libero mercato: «l’inclusione politica delle masse richiedeva che si prestasse maggiore attenzione sia alle premesse della democrazia (rendendo effettiva l’uguaglianza formale di tutti i cittadini) sia alle sue promesse (contenendo gli eccessi della disuguaglianza generata dal mercato) in modo che le due dimensioni convergessero, anziché divergere»²⁰⁵. In questa volontà di equilibrare le istanze della partecipazione democratica e dei diritti dei lavoratori con quelle del capitale del mercato, giocò un ruolo fondamentale la presenza dell’avversario, per il blocco occidentale, rappresentato dall’Unione Sovietica e dalla minaccia del comunismo. Come scrive Thomas Piketty: «Senza la pressione dell’URSS e del movimento comunista internazionale, non è assolutamente certo che le classi benestanti occidentali avrebbero accolto il sistema di previdenza sociale e di imposta progressiva, le decolonizzazioni e i diritti civili»²⁰⁶. Questa tensione con il

²⁰⁴ A. Colombo, *Il suicidio della pace. Perché l’ordine internazionale liberale ha fallito (1989-2024)*, Raffaello Cortina, Milano 2025, p. 14.

²⁰⁵ V. E. Parsi, *Titanic. Naufragio o cambio di rotta per l’ordine liberale*, p. 42.

²⁰⁶ T. Piketty, *Une brève histoire de l’égalité*, Seuil, Paris 2021; tr. it. *Una breve storia dell’uguaglianza*, La Nave di Teseo, Milano 2021, p. 32.

blocco sovietico permise però di limitare le istanze incontrollate del mercato e di fornire una cornice politica in cui si potessero esprimere senza travolgere i diritti delle classi lavoratrici. Questo equilibrio, seppur mai davvero garantito del tutto, anche perché giocato in una cornice di conflitto tra potenze sempre sull'orlo della minaccia nucleare, riuscì però a garantire una stagione di fiducia e ottimismo nel progresso, nella possibilità di emancipazione materiale dal bisogno e dall'ignoranza della maggior parte della cittadinanza delle neo formate democrazie occidentali uscite dal buio della seconda guerra mondiale e dei totalitarismi. Come scrive Carlo Galli:

chi ha vissuto la seconda metà degli anni Cinquanta e i primi Sessanta sa di quanto ottimismo fosse permeata la società, e anche la mentalità comune: il “disgelo” fra Usa e Urss, il Concilio Vaticano II, la conquista dello spazio dal primo Sputnik sovietico allo sbarco americano sulla Luna, ne furono gli indicatori macroscopici, ma nella vita quotidiana delle famiglie una lenta ascesa del benessere e il miglioramento degli stili di vita erano ben percepiti e dati per assicurati.²⁰⁷

Baluardo dell'ordine internazionale liberale nella sua vocazione universalista erano le Nazioni Unite che riprendevano il progetto, poi fallito della Società delle Nazioni. L'Organizzazione delle Nazioni Unite

raccolta intorno al nucleo dei futuri vincitori della guerra, avrebbe dovuto accogliere tutti gli stati che ne avessero condiviso i principi: a partire dalla limitazione dell'uso della forza per esclusive ragioni di autodifesa, dal concorso di tutti verso l'obiettivo della sicurezza collettiva, dall'uguaglianza tra tutti gli stati, dal rispetto della sovranità temperato dal diritto all'autodeterminazione dei popoli [...] Allo stesso tempo, in omaggio al realismo, le Nazioni Unite avrebbero riconosciuto lo *status* delle potenze vincitrici - Stati Uniti, Unione Sovietica, Cina, Gran Bretagna e Francia, quest'ultima inclusa principalmente in virtù dei suoi estesi possedimenti coloniali - garantendo loro un seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza e il diritto di veto, il che ne faceva, di fatto i leader dell'organizzazione. Al momento della sua costituzione si sperava ancora che le relazioni con l'Unione Sovietica si sarebbero potute stabilizzare sul livello della

²⁰⁷ C. Galli, *Democrazia, ultimo atto?*, Einaudi, Torino 2023, p. 60.

cooperazione sperimentata durante il conflitto e si riteneva che nella Cina postbellica avrebbero prevalso le forze nazionaliste di Chiang Kai-Shek.²⁰⁸

Nonostante poco dopo la sua istituzione sarebbe iniziato invece il bipolarismo tra Stati Uniti e Unione Sovietica e la Cina sarebbe diventato comunista, «negli anni della competizione bipolare tra USA e URSS, al di là della contrapposizione frontale in Consiglio di Sicurezza tra Washington e Mosca, il ruolo delle Nazioni Unite fu cruciale per offrire un luogo e un codice di comunicazione istituzionalizzati e permanenti che facilitarono la convivenza pacifica tra nemici nella nuova era nucleare»²⁰⁹. Lo spettro di un nuovo fallimento dell'ordine internazionale come quello che aveva visto il naufragio della Società delle Nazioni che aveva liberato il campo per lo scoppio della prima guerra mondiale e l'avvento degli estremismi politici, portava a considerare necessario mantenere un ordine sociale senza che prevalessero in modo dissonante le ragioni del mercato:

c'era cioè una chiara consapevolezza, e conseguentemente una forte gerarchia, tra quali dovessero essere i mezzi e quali i fini, ovvero che fosse necessario far sì che il dissesto economico non mettesse nuovamente a repentaglio la libertà degli individui. Allo stesso tempo non si intendeva consentire che il perseguimento dell'obiettivo della crescita economica mettesse in discussione le libertà fondamentali e i diritti degli esseri umani.²¹⁰

Gli artifici dell'ordine internazionale liberale inoltre arrivano dall'esperienza della crisi del '29 ma anche del suo superamento attraverso il *New Deal* anche per questo motivo «in termini di concezione del rapporto tra economia e politica, tra mercato e democrazia, gli artefici dell'ordine internazionale liberale non nutrivano alcuna illusione fideistica nelle (supposte) capacità

²⁰⁸ V. E. Parsi, *Titanic. Naufragio o cambio di rotta per l'ordine liberale*, pp. 43-44.

²⁰⁹ *ivi*, p. 44.

²¹⁰ *ivi*, p. 50.

“autoregolatorie” del mercato, in special modo quello finanziario»²¹¹ e dunque «nel momento in cui prospettavano un sistema economico e finanziario aperto, fondato sulla libera circolazione di beni e servizi, erano quindi ben consci che a un mercato mondiale dovesse corrispondere una struttura di *governance* internazionale solida e che solo attraverso un accorto sistema di regole sarebbe stato possibile evitare che un mercato globale potesse prendere il sopravvento su democrazie necessariamente locali»²¹². In questo senso si può affermare che

è stato l'ordine internazionale liberale [...] ad aver fornito lo spazio politico ed economico al cui interno l'Occidente ha prosperato, a consentire la protezione sociale che avrebbe garantito una crescita ordinata e lo sviluppo di quell'*embedded liberalism*, quel “liberalismo vincolato” che [...] creava delle *free-market societies* e non semplicemente dei liberi mercati: ovvero assetti sociali e istituzionali che perseguivano il *welfare state*, attraverso politiche del lavoro in grado di valorizzare le persone anche se economicamente non tutte e sempre altamente produttive. Questo non costituiva uno spreco di risorse, tutt'altro. Esso faceva sì che venisse preservato un equilibrio di lungo periodo tra le esigenze della competizione economica e quell'ordine sociale, consentendo al secondo di adattarsi gradualmente alle necessità di sviluppo della prima e alla prima di non distruggere l'assetto su cui si fondava e che la rendeva possibile.²¹³

È lo “spirito di Filadelfia” di cui parla Alain Supiot, riferendosi alla *Dichiarazione internazionale dei diritti a vocazione universale* proclamata, appunto a Filadelfia, il 10 maggio 1944 e che precede di un anno la creazione delle Nazioni Unite e che rappresenta «la prima espressione della volontà di edificare, alla fine della Seconda guerra mondiale, un nuovo ordine internazionale non più fondato sulla forza, ma sul Diritto e sulla giustizia»²¹⁴. Nell'orizzonte tracciato a Filadelfia nel '44

²¹¹ *ivi*, p. 53.

²¹² *ibidem*.

²¹³ *ivi*, pp. 53-54.

²¹⁴ A. Supiot, *L'Esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Éditions du Seuil, Paris 2010; tr. it. di R. Prezzo, *Lo spirito di Filadelfia. Giustizia sociale e mercato totale*, et al./EDIZIONI, Milano 2011, p. 3.

rifondare un ordine internazionale di civiltà esigea dunque che tutti gli stati fossero sottoposti al rispetto dei diritti e delle libertà universalmente riconosciuti e che venissero gettate le basi normative di un ideale di giustizia comune a “tutti i popoli del mondo”. Alla competizione fra gli stati occorreva sostituire una collaborazione che tendesse alla realizzazione dell’interesse generale, al di là degli interessi particolari. La Dichiarazione di Filadelfia e i testi adottati nella sua scia esprimono la volontà di riportare la forza al servizio del Diritto e di definire principi comuni a ogni tipo di ordine giuridico. Per questo l’esistenza di un “regime di Diritto” appariva, nella Dichiarazione universale del 1948, una condizione essenziale “affinché l’uomo non sia costretto, come estrema risorsa, alla rivolta, contro la tirannia e l’oppressione”. La formula, così poco usuale, di “regime di Diritto” utilizzata nella versione francese della Dichiarazione traduce la nozione di *rule of law* che figura nella versione inglese. Essa rispondeva meglio all’idea di *stato di diritto* all’ambizione di fondare un ordinamento giuridico internazionale che traesse insegnamento dall’esperienza totalitaria, al di là della diversità delle nazioni.²¹⁵

Se si guarda alla *Dichiarazione riguardante gli scopi e gli obiettivi dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro* si legge tra i “principi fondamentali” che «il lavoro non è una merce», che «la povertà, ovunque esista, è pericolosa per la prosperità di tutti», che «la lotta contro il bisogno dev’essere continuata in ogni Paese con instancabile vigore e accompagnata da continui e concertati contatti internazionali nei quali i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, in condizioni di parità con i rappresentanti governativi, discutano liberamente e prendano decisioni di carattere democratico nell’intento di promuovere il bene comune»²¹⁶. Riprendendo la Costituzione dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro, testo stabilito per la prima volta nel 1919, si ribadisce che «una pace durevole non può essere stabilita che sulla base della giustizia sociale» e che perciò

- (a) tutti gli esseri umani, indipendentemente dalla razza, dalla religione e dal sesso a cui appartengono hanno il diritto di tendere al loro progresso materiale e al loro

²¹⁵ *ivi*, p. 11.

²¹⁶ *Dichiarazione riguardante gli scopi e gli obiettivi dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro*, I (a),(c), (d) in A. Supiot, *Lo spirito di Filadelfia*, pp. 141-142.

- sviluppo spirituale in condizioni di libertà, di dignità, di sicurezza economica, e con possibilità eguali;
- (b) il raggiungimento delle condizioni che permettano di conseguire questi risultati deve costituire lo scopo principale dell'azione nazionale e internazionale;
 - (c) tutti i programmi d'azione e i provvedimenti presi sul piano nazionale e internazionale, specialmente nel campo economico e finanziario, devono essere giudicati da questo punto di vista e accettati soltanto nella misura in cui appaiono capaci di favorire, e non di ostacolare, il raggiungimento di quest'obiettivo fondamentale;²¹⁷

Dunque l'ordine internazionale liberale, sorto nel dopoguerra e che trova espressione eminente in questo documento, è volto a costruire un assetto internazionale che garantisca una "pace durevole" ma considerando come postulato necessario a questo fine la "giustizia sociale": nella Dichiarazione del '44 insomma, come commenta Supiot, «l'economia e la finanza sono mezzi al servizio degli uomini»²¹⁸.

Il famoso discorso di Roosevelt del 6 gennaio 1941 sulle "quattro libertà" (*freedom of speech, freedom of religion, freedom from want, freedom from fear*) aveva già posto le basi per un orientamento che considerasse fondamentale l'obiettivo della *freedom from want* perché infatti «secondo il pensiero di Keynes e l'esperienza del New Deal, l'idea di "liberazione dal bisogno" legava in modo indissolubile giustizia sociale e prosperità economica, poiché con *want* si dovevano intendere tanto i bisogni umani quanto la domanda dei mercati»²¹⁹, la "libertà dal bisogno" era insomma «il nome americano dell'uguaglianza dopo la Grande Crisi e il varo del *New Deal* - dopo, cioè, che decine di milioni di americani si erano ritrovati nell'impossibilità di soddisfare i propri bisogni elementari»²²⁰. Questa idea verrà ripresa poi nello stesso anno, nell'autunno del 1941 nella *Carta Atlantica*

²¹⁷ Dichiarazione riguardante gli scopi e gli obiettivi dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, II (a), (b), (c), in A. Supiot, *Lo spirito di Filadelfia*, p. 142.

²¹⁸ A. Supiot, *Lo spirito di Filadelfia*, p. 15.

²¹⁹ *ivi*, p. 12.

²²⁰ V. E. Parsi, *Titanic. Naufragio o cambio di rotta per l'ordine liberale*, p. 52.

dove si dichiarava di voler perseguire «tra tutte le Nazioni, la più completa collaborazione nell'ambito economico, al fine di garantire il miglioramento della condizione operaia, il progresso economico e la sicurezza sociale»²²¹. Lo “spirito di Filadelfia” che ha dato corpo all'ordine internazionale liberale maturava da questi presupposti e avrebbe dato vita a quell'intelaiatura istituzionale che avrebbe retto il mondo occidentale fino alla stagione che ha visto invece la torsione in senso neoliberale delle stesse istituzioni che ne costituivano la struttura.

L'elezione di Margaret Thatcher nel 1979 ma poi, definitivamente, il crollo del muro di Berlino nel 1989 e la caduta dell'Unione Sovietica nel 1991, segnano invece la fine dell'ordine internazionale liberale e il passaggio all'*ordine globale neoliberale*²²². Se l'ordine internazionale liberale era «un progetto politico pensato per tenere insieme nel modo più armonioso possibile la sovranità statale (nella sua versione liberaldemocratica) e l'economia di mercato (che comporta il libero scambio a livello internazionale), la crisi di questo assetto segna la «rottura dell'equilibrio tra democrazia ed economia di mercato»²²³. Nel nuovo ordine globale neoliberale invece lo scopo generale non è più «*proteggere le società domestiche* dalle minacce provenienti dall'ambiente internazionale, ma piuttosto *difendere i mercati globali* - specialmente i mercati finanziari - da qualsiasi intralcio proveniente dalle società domestiche»²²⁴ e così, «all'obiettivo della giustizia sociale si è sostituito quello della libera circolazione dei capitali e delle merci, e la gerarchia mezzi/fini è stata capovolta»²²⁵. Ma l'evento decisivo che marca il passaggio al nuovo ordine globale, oltre all'affermarsi delle politiche

²²¹ A. Supiot, *Lo spirito di Filadelfia*, p. 12.

²²² Condividiamo la tesi e l'espressione di Vittorio Emanuele Parsi: «la mia tesi è che a partire dagli anni Ottanta l'ordine internazionale liberale sia stato progressivamente sostituito dall'*ordine globale neoliberale*» cit. in *Titanic. Naufragio o cambio di rotta per l'ordine liberale*, p. 17.

²²³ ibidem.

²²⁴ ivi, p. 27.

²²⁵ A. Supiot, *Lo spirito di Filadelfia*, p. 15.

neoliberali, è il definitivo crollo dell'Unione Sovietica, perché è alla luce di questo evento che si è potuto pensare all'avvento di una nuova stagione, che avrebbe ormai visto il dispiegarsi della democrazia, dei diritti umani, dell'economia di mercato e, soprattutto, della pace. In questa nuova configurazione, che segnava la fine del bipolarismo Est/Ovest,

i regimi autoritari stavano lasciando sempre più spazio a regimi democratici o in via di democratizzazione. I vecchi avversari si dichiaravano almeno in linea di principio disposti a cooperare tra loro nella gestione e nella soluzione dei problemi globali. Le organizzazioni internazionali sembravano destinate ad aumentare il proprio peso e il proprio prestigio, tanto da diventare lo sbocco professionale naturale per i più ambiziosi ed entusiasti sostenitori dell'ordine liberale in formazione [...] Infine, e per certi versi soprattutto, la crescente apertura dell'economia internazionale e la corrente ancora più ampia della globalizzazione promettevano un aumento della ricchezza e del benessere per tutti.²²⁶

Questo inedito scenario portò la potenza vincitrice della Guerra fredda, a considerare che i tempi fossero maturi per costruire un "Nuovo Ordine Mondiale", espressione che, come sottolinea Alessandro Colombo, «non è il prodotto di qualche ricostruzione retrospettiva di carattere storico o teorico» ma la formula che «venne esplicitamente impiegata dall'allora presidente americano George Bush già nei mesi della prima grande crisi internazionale degli anni Novanta: quella aperta dall'invasione irachena del Kuwait il 2 agosto 1990 e culminata, tra il 17 gennaio e il 28 febbraio 1991, nella nuova Guerra del Golfo»²²⁷. Il presidente americano disse che ci si stava trovando in un «momento storico»:

Nell'ultimo anno, abbiamo fatto grandi progressi nel porre fine a una lunga era di conflitti e alla Guerra Fredda. Abbiamo di fronte a noi l'opportunità di forgiare per noi

²²⁶ A. Colombo, *Il suicidio della pace*, pp. 38-39.

²²⁷ *ivi*, p. 77.

e per le generazioni future un nuovo ordine mondiale - un mondo nel quale il governo della legge, non la legge della giungla, governi la condotta delle nazioni.²²⁸

Gli Stati Uniti si trovavano così ad essere ormai l'unica potenza egemone e a poter contare sulle istituzioni dell'ordine internazionale liberale ormai passato a direzione neoliberale:

il progetto del Nuovo Ordine Mondiale godette del vantaggio supplementare di potersi appoggiare a un tessuto già consolidato di istituzioni: l'Organizzazione delle Nazioni Unite, la Banca Mondiale, il Fondo monetario internazionale, il G7, la NATO, l'Unione Europea, la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE) [...] Anzi, la decisione di rilanciare queste istituzioni, allargandole semplicemente a chi non ne faceva ancora parte, fu una delle scelte più fondamentali e cariche di conseguenze del dopo Guerra Fredda.²²⁹

Inoltre,

oltre che su un tessuto preesistente di istituzioni, il progetto di Nuovo Ordine Mondiale poté poggiare su un patrimonio ancora più radicato di "valori" ampiamente diffusi nella cultura politico-giuridica occidentale: la democrazia, la libertà economica, i diritti umani, l'"emancipazione" dalle "chiusure" politiche, culturali o religiose, la pace soprattutto.²³⁰

È la "stagione d'oro" dell'idea di *global governance* e del *Washington Consensus*, imperniata su

un modello ispirato a un'immagine unitaria o cosmopolitica della convivenza internazionale, trascritto in un tessuto istituzionale altrettanto universale (l'Organizzazione delle Nazioni Unite ma, ancora di più, la Banca Mondiale, il Fondo monetario internazionale, il WTO, il G7), sorretto sul terreno materiale dal processo di globalizzazione e sul terreno ideale dalla "religione civile" dei diritti umani, diffidente nei confronti di tutte le differenze nazionali, culturali o religiose - degradate, *sic e simpliciter*, a "particolarismi" - e garantito, in ultima istanza, dall'"egemonia benigna"

²²⁸ G. Bush, *Address to the Nation Announcing Allied Military Action in the Persian Gulf*, 16 gennaio 1991, Public Papers of the Presidents of the United States: George H.W. Bush (1991, Book I), p. 44, citato in A. Colombo, *Il suicidio della pace*, p. 296.

²²⁹ A. Colombo, *Il suicidio della pace*, p. 81.

²³⁰ *ivi*, p. 82.

del paese più forte e dei suoi alleati. [...] Questo progetto era alimentato da una vera e propria passione per l'uniformità: detto in altri termini, dalla convinzione che il modo più sicuro (o, meglio, l'*unico* sicuro) per garantire "la pace e la sicurezza internazionale" fosse fare convergere tutti i soggetti (Stati, popoli e singoli individui) verso un unico modello politico, economico e ideologico, quello vincente del mercato e della democrazia liberale.²³¹

Una stagione "impolitica" sembrava affacciarsi, dove mercato e democrazia si sarebbero progressivamente estesi all'intero globo con la promessa di superare le divisioni e le guerre, che ancora persistevano ai margini del "primo mondo" ma che sarebbero progressivamente scomparse e il globo si sarebbe unificato in un'unica rete tecnico-economica. Era il compimento dell'originaria fede liberale nel superamento del conflitto armato nella *concorrenza* economica²³².

3.2 La crisi dell'*ordine globale neoliberale*

Segnali di rallentamento rispetto alla fase "euforica" iniziarono a manifestarsi già dalla fine degli anni '90, testimoniati in particolare dalle manifestazioni di Seattle del 1999 ma, in generale

la fine degli anni Novanta vide affacciarsi prepotentemente sulla scena internazionale movimenti trans-nazionali di società civile variamente organizzata, critici verso gli effetti più vari della globalizzazione neoliberista (dal cambiamento climatico, alle ineguaglianze nel mondo, dal potere delle multinazionali al lavoro minorile) e portatori dell'idea che 'un altro mondo è possibile'.²³³

L'evento però che inaugura l'inizio reale della crisi dell'ordine globale neoliberale è l'attentato alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001 che diede

²³¹ *ivi*, pp. 83-84.

²³² «Il concetto politico di *lotta* diventa nel pensiero liberale, sul piano economico, *concorrenza*», cit. in C. Schmitt, *Begriff des Politischen*, Duncker & Humblot, München-Leipzig 1932; tr. it. di P. Schiera, *Il concetto di 'politico'*, in *Le categorie del 'politico'*, il Mulino, Bologna 2019, p. 158.

²³³ S. Lucarelli, *Cala il sipario sull'ordine liberale?*, p. 75.

vita, in risposta, alla “guerra globale al terrore” che finì per fare «letteralmente a pezzi il tessuto giuridico e istituzionale della convivenza internazionale - approntando un sistema di eccezioni, giustificazioni e scusanti destinato a scardinare una volta per tutte la natura della pace e le regole della guerra»²³⁴. La guerra globale al terrore si caratterizzava innanzitutto per essere una guerra «“despazializzata”, sia nel senso dell’indifferenza alle specificità dei diversi contesti regionali o locali, sia nel senso del superamento della giurisdizione interna dei singoli Stati, sia nel senso della mancanza di un “teatro delle operazioni” riconoscibile e, quindi, delimitabile»²³⁵. Dal punto di vista temporale, ugualmente, la guerra globale al terrore si presentava priva di limiti circoscrivibili e perciò come una “guerra permanente” dato che la minaccia terroristica era sempre potenzialmente presente. Per queste ragioni,

se il diritto internazionale aveva già dovuto subire l’inedita sfida della trasformazione del sistema internazionale in senso unipolare, la dichiarazione di uno “stato d’emergenza su scala planetaria” portò questa sfida all’estremo. Intanto, la logica e la retorica della prevenzione arrivarono a piegare la riabilitazione della guerra in senso apertamente offensivo: da questo momento in poi, sarebbe bastato evocare l’esistenza di una minaccia terroristica, in qualunque stadio di maturazione, per legittimare il ricorso preventivo all’uso della forza] senza più preoccuparsi, soprattutto, della sovranità degli Stati sul cui territorio si trovavano i terroristi reali o presunti.²³⁶

Oltre a ciò, nella lotta al terrore fu progressivamente accettata l’idea che vi fossero «danni collaterali» che investissero la popolazione civile, motivata dall’idea che «nella lotta al terrorismo, nessun costo umano avrebbe più dovuto essere considerato eccessivo» facendo venire meno, in questo modo, «qualunque traccia di chiara distinzione tra combattenti e non combattenti»²³⁷. E così, «questa infinitezza spaziale, temporale e giuridica dell’uso della forza

²³⁴ A. Colombo, *Il suicidio della pace*, p. 151.

²³⁵ *ivi*, p. 156.

²³⁶ *ivi*, p. 158.

²³⁷ *ibidem*.

sarebbe già stata sufficiente a corrodere dalle fondamenta l'ordinamento politico e giuridico internazionale»²³⁸. Ma è con l'attacco "preventivo" all'Iraq del marzo del 2003 che il sistema internazionale mostra per la prima volta una svolta decisiva verso la sua erosione. Se l'intento era quello di «liberarsi una volta per tutte di un *rogue state* gli Stati Uniti crearono, al suo posto, un *failing state*, uno "stato al collasso" mentre, per rimettere in piedi lo Stato, invece di diminuire la minaccia terroristica finirono per aumentarla»²³⁹. Ma l'esito sostanziale, per quanto riguarda l'ordine internazionale neoliberale, della missione irachena è che «inferse un duro colpo reputazione agli Stati Uniti e al loro celebratissimo soft power, per aver violato in modo clamoroso il diritto internazionale, prima di tutto, e poi per non essere stati in grado di ottenere alcuno degli obiettivi politici che si erano enfaticamente prefissati»²⁴⁰. Insomma, «la lesione del diritto internazionale prodotta dall'aggressione anglo-americana all'Iraq era destinata a costituire un precedente» e «a maggior ragione perché ad aver violato il diritto internazionale non era stato un soggetto qualunque, ma il garante stesso dell'ordine internazionale»²⁴¹. A pochi anni dall'inizio della missione in Iraq, arrivò un ulteriore duro colpo per l'ordine globale neoliberale, questa volta che erodeva alla base la fiducia nell'ideologia dominante, quella neoliberale. L'evento in questione fu la crisi economica del 2007, data dalle «crescenti insolvenze dei mutui ipotecari *subprime* (prestiti da parte di istituti di credito a favore di soggetti a forte rischio di insolvenza), troppo prodigalmente concessi dagli istituti di credito statunitensi» e che «causarono un significativo deprezzamento delle attività finanziarie legate al credito fondiario»²⁴². L'effetto più dirompente fu quello di «spezzare la parabola ascendente della globalizzazione economica» infatti, «dopo essere

²³⁸ *ivi*, p. 159.

²³⁹ *ivi*, p. 166.

²⁴⁰ *ibidem*.

²⁴¹ *ivi*, p. 169.

²⁴² S. Lucarelli, *Cala il sipario sull'ordine liberale?*, p. 76.

cresciuto di sei volte rispetto al PIL nei trent'anni precedenti, nel 2009 il commercio internazionale diminuì di circa il 12% in termini reali, un evento inedito da oltre mezzo secolo»²⁴³. La campagna in Iraq e la crisi economica portò gli Stati Uniti «dopo essere stati celebrati per vent'anni quali promotori e garanti dell'ordine» ad essere «sospettati di stare diventando la nuova fabbrica del disordine»²⁴⁴. In questo scenario, «le organizzazioni economiche internazionali (Banca mondiale, Fondo monetario internazionale, G8) furono, scontatamente, le prime a essere investite dallo choc del 2007-2008» e «le Nazioni Unite, a propria volta, sprofondarono sempre più in un tentativo infinito e infruttuoso di autoriforma»²⁴⁵. Inoltre, ciò che emerse era uno scenario frammentato in cui la crisi non veniva gestita in modo uniforme attraverso le istituzioni internazionali ma con in modo unilaterale: «anche le strategie anticrisi in risposta allo choc del 2007-2008 finirono per essere dominate dalle iniziative non coordinate tra loro dei singoli governi»²⁴⁶. Così,

mentre, nell'immediato dopo Guerra fredda, quello che aveva prevalso era stato un multilateralismo inclusivo, tendenzialmente universale, riflesso non casualmente nella nozione unitaria di “comunità internazionale”, quella che cominciò a delinearsi sin dalla fine del primo decennio del ventunesimo secolo fu una coesistenza tra multilateralismi alternativi, in via di progressiva regionalizzazione e divisi sempre di più tra loro secondo logiche di contrapposizione politica.²⁴⁷

Nel giro di qualche anno, tra 2011 e 2013, scoppiarono le cosiddette “primavere arabe” che portarono all'intervento della NATO in Libia e che «venne celebrato come una prova di vitalità del progetto originario del nuovo ordine liberale» mentre, scrive Colombo, «fu proprio la rapidissima parabola

²⁴³ A. Colombo, *Il suicidio della pace*, p. 189.

²⁴⁴ *ivi*, p. 190.

²⁴⁵ *ivi*, pp. 200-201.

²⁴⁶ *ivi*, p. 201.

²⁴⁷ *ivi*, p. 203.

delle primavere arabe a suggellarne una volta per tutte la fine»²⁴⁸, in Libia infatti, «l'intervento militare occidentale produsse non qualche promettente transizione alla democrazia, ma solo una brusca transizione alla guerra civile»²⁴⁹, dato che, «dopo aver spazzato via le strutture governative e amministrative del paese, invece di farsi carico della ricostruzione la NATO ne lasciò la responsabilità alle milizie che aveva finanziato e armato nei mesi precedenti» e così «nell'arco di pochi mesi, la Libia precipitò nel caos», di lì a poco, lo stesso disorientamento venne riconfermato dalla «nuova guerra civile in Siria»²⁵⁰.

3.3 La fine dell'*ordine globale neoliberale*

La grande crisi economica e le primavere arabe portano l'ordine globale neoliberale ad un punto di crisi tale da generare come reazione una lunga catena di contestazione. Significativamente, pochi anni dopo, nel 2016 si apre la stagione dei cosiddetti “populismi”-“sovranismi”, sorti da un moto di profondo malcontento rispetto al “globalismo” neoliberale. Lo stesso anno, sulla scia di questo ripiegamento sulla volontà di riaffermare la sovranità dello stato, avviene la fuoriuscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea con la cosiddetta “Brexit” e, sempre nel medesimo anno, avviene la prima elezione di Donald Trump che, come espresso dal noto motto “Make America Great Again” (MAGA), intende imporre una torsione isolazionista all'usuale imperialismo americano. Lo slogan trumpiano infatti,

riassume bene la piattaforma politica di Trump e le preoccupazioni di fondo dei suoi sostenitori. L'adozione di misure protezionistiche, la denuncia di una serie di trattati che prevedevano la rimozione delle barriere commerciali e l'approvazione di nuovi regolamenti, la messa in discussione delle istituzioni cardine dell'ordine internazionale

²⁴⁸ *ivi*, p. 211.

²⁴⁹ *ivi*, p. 212.

²⁵⁰ *ibidem*.

liberale, l'approccio transnazionale verso partner e alleati, tutto questo presupponeva l'idea che gli interessi dei cittadini americani fossero stati compromessi dall'eccessiva acquiescenza delle precedenti amministrazioni.²⁵¹

Già nel suo primo mandato, «la condotta internazionale di Donald Trump ha sistematicamente screditato le istituzioni internazionali» e «compromesso le relazioni degli Stati Uniti con i loro alleati tradizionali ed esasperato la tensione coi rivali»²⁵². La rielezione di Joe Biden alla Casa Bianca del 2021 era parsa essere un ritorno all'ordine globale neoliberale, un ritorno degli Stati Uniti come potenza garante delle istituzioni internazionali ma le elezioni del novembre 2024 hanno invece visto di nuovo vittorioso Donald Trump che, dal suo insediamento a gennaio 2025 fino ad oggi, ha proseguito nella direzione di un'accelerazione nell'erosione dell'ordine globale neoliberale: dal ritiro dagli USA dall'OMS e dall'UNESCO fino al ritiro da 66 trattati e organismi internazionali di gennaio 2026 e, addirittura, alla minaccia espressa ad aprile 2026 di un'uscita degli Stati Uniti dalla NATO. Tutto questo in una cornice mondiale all'interno del quale, come mostrato dall'attacco della Russia all'Ucraina del febbraio 2022, alle modalità di guerra di Israele nella risposta all'attacco del 7 ottobre 2023, fino all'attacco degli Stati Uniti all'Iran del 28 febbraio 2026, il diritto internazionale viene sistematicamente violato in modo esplicito come se avesse ormai definitivamente perso ogni legittimità²⁵³. In questo scenario, il mondo che si è delineato all'indomani della caduta

²⁵¹ V. E. Parsi, *Titanic. Naufragio o cambio di rotta per l'ordine liberale*, pp. 165-166.

²⁵² *ivi*, p. 166.

²⁵³ Sull'attuale crisi del diritto internazionale non paiono ancora essere sorte riflessioni sistematiche, non possiamo che rimandare ad alcune analisi apparse su quotidiani, si veda l'articolo di Ernesto Galli della Loggia intitolato «La forza del diritto», pubblicato il 14 aprile 2026 sul «Corriere della Sera» (Link: https://www.corriere.it/opinioni/26_aprile_14/la-forza-del-diritto-14bb670a-a6cd-4898-b362-1cb829860x1k.shtml), che si apre con l'esplicita affermazione: «La crisi del diritto internazionale è sotto gli occhi di tutti: con la conseguenza di un sempre più generalizzato e indiscriminato ricorso all'uso dello scontro aperto, alla guerra. Che però tende a dare ragione non a chi ce l'ha ma a chi è più forte, producendo dunque a propria volta un ulteriore aggravamento della crisi del diritto in questione». L'anno scorso sulle pagine di «Avvenire» del 30 giugno 2025, Pasquale De Sena, ordinario di Diritto internazionale all'Università di Palermo, intervistato da Diego Motta, affermava: «Vogliamo mettere in evidenza come la situazione si stia velocemente deteriorando, anche dal punto di vista del diritto internazionale e del diritto umanitario» (Link: https://www.avvenire.it/attualita/il-giurista-de-sena-onu-e-corte-penale-contano-ma-vanno-riformati_93226).

dell'Unione Sovietica retto sull'ordine globale neoliberale, sembra progressivamente sgretolarsi se non essersi ormai definitivamente sgretolato. Non può passare inosservato, a conferma di questa lettura, il discorso del pronunciato il 20 gennaio 2026 dal premier canadese Mark Carney al Forum di Davos. L'incipit del discorso, nella sua nettezza, afferma in modo chiaro la fine dell'ordine mondiale: «oggi parlerò della rottura dell'ordine mondiale, della fine di una bella storia e dell'inizio di una realtà brutale in cui la geopolitica tra le grandi potenze non è soggetta ad alcun vincolo»²⁵⁴. Ma nel prosieguo del discorso il premier canadese approfondisce la sua analisi:

Per decenni Paesi come il Canada hanno prosperato all'interno di quello che chiamavamo l'ordine internazionale basato sulle regole. Abbiamo aderito alle sue istituzioni, lodato i suoi principi e beneficiato della sua prevedibilità. Potevamo perseguire politiche estere fondate sui valori sotto la sua protezione.

Sapevamo che la storia dell'ordine internazionale basato sulle regole era in parte falsa. Che i più forti si sarebbero auto-esentati quando conveniente. Che le regole commerciali venivano applicate in modo asimmetrico. E che il diritto internazionale veniva applicato con rigore variabile a seconda dell'identità dell'accusato o della vittima.

Questa finzione era utile e, in particolare, l'egemonia americana ha contribuito a fornire beni pubblici: rotte marittime aperte, un sistema finanziario stabile, sicurezza collettiva e sostegno a quadri per la risoluzione delle controversie.

Così abbiamo messo il cartello in vetrina. Abbiamo partecipato ai rituali. E per lo più abbiamo evitato di denunciare le discrepanze tra retorica e realtà.

Questo patto non funziona più.

Permettetemi di essere diretto: siamo nel mezzo di una rottura, non di una transizione.²⁵⁵

L'urgenza che traspare dalle parole di Carney, che prosegue tracciando come linee da seguire proprio lo «smettere di invocare l'ordine internazionale basato

²⁵⁴ Testo ufficiale trascritto in inglese sul sito del World Economic Forum: [https://www.weforum.org/stories/2026/01/davos-2026-special-address-by-mark-carney-prime-minister-of-canada/#:~:text=This blog contains the full,Annual Meeting 2026 in Davos.](https://www.weforum.org/stories/2026/01/davos-2026-special-address-by-mark-carney-prime-minister-of-canada/#:~:text=This%20blog%20contains%20the%20full,Annual%20Meeting%20in%20Davos.)

Testo del discorso tradotto in italiano sul sito del «Corriere della Sera»: https://www.corriere.it/esteri/26_gennaio_21/mark-carney-discorso-davos-2d7f7050-c66c-4fdb-892a-a64346ce1x1k.shtml.

²⁵⁵ https://www.corriere.it/esteri/26_gennaio_21/mark-carney-discorso-davos-2d7f7050-c66c-4fdb-892a-a64346ce1x1k.shtml.

sulle regole” come se funzionasse ancora come promesso» e «chiamare il sistema per ciò che è: un periodo di intensificazione della rivalità tra grandi potenze, in cui i più forti perseguono i propri interessi usando l’integrazione economica come strumento di coercizione»²⁵⁶ non è però da considerare un parere isolato, perché qualche settimana dopo il discorso del premier canadese, il 2 febbraio 2026, l’ex presidente della Banca centrale europea, Mario Draghi, nel discorso pronunciato all’Università Ku Leuven del Belgio, in occasione del conferimento della laurea *honoris causa*, ha parlato esplicitamente dell’«ormai defunto ordine globale» («the now defunct global order»)²⁵⁷ e della necessità per l’Europa di assumere questa condizione globale perché si unisca in senso federale:

Fin dalla sua nascita, l’architettura dell’Unione europea ha incarnato la convinzione che il diritto internazionale, sostenuto da istituzioni credibili, favorisca pace e prosperità. Poiché nessuno Stato europeo conservava da solo la capacità di difendersi, la nostra dottrina di sicurezza si è modellata sulla protezione garantita dagli Stati Uniti. Insieme, e sempre in alleanza con Washington, siamo stati in grado di affrontare ogni minaccia e di assicurare la pace in Europa. E con la sicurezza garantita e il commercio che si svolgeva in larga parte all’interno di quell’alleanza, abbiamo potuto perseguire senza rischi l’apertura economica come base della nostra prosperità e della nostra influenza. *Ma l’ordine globale oggi defunto* non è fallito perché fondato su un’illusione. Ha prodotto benefici reali e ampiamente condivisi: per gli Stati Uniti, in quanto egemone, attraverso un’influenza incontestata in tutti i campi e il privilegio di emettere la valuta di riserva mondiale; per l’Europa, grazie a una profonda integrazione commerciale e a una stabilità senza precedenti; per i Paesi in via di sviluppo, tramite la partecipazione all’economia globale, che ha sollevato dalla povertà miliardi di persone²⁵⁸

E Draghi prosegue:

ma il collasso di questo ordine non è di per sé la minaccia. Un mondo con meno scambi e regole più deboli sarebbe doloroso, ma l’Europa saprebbe adattarsi. La minaccia è ciò

²⁵⁶ ibidem.

²⁵⁷ Testo del discorso di Mario Draghi tradotto in italiano sul sito de «la Stampa»: https://www.lastampa.it/esteri/2026/02/02/news/il_discorso_integrale_di_mario_draghi_l_ordine_globale_e_defunto-15491744/.

²⁵⁸ ibidem (corsivo nostro).

che lo sostituisce [...] Questo è un futuro in cui l'Europa rischia di diventare subordinata, divisa e deindustrializzata — tutto insieme. E un'Europa incapace di difendere i propri interessi non potrà preservare a lungo i propri valori [...] Dobbiamo quindi decidere: restare semplicemente un grande mercato, soggetto alle priorità altrui? Oppure compiere i passi necessari per diventare una potenza? Ma sia chiaro: mettere insieme piccoli Paesi non produce automaticamente un blocco potente. Questa è la logica della confederazione — la logica con cui l'Europa opera ancora in difesa, politica estera e finanza pubblica. Questo modello non produce potere. Un gruppo di Stati che coordina resta un gruppo di Stati: ciascuno con un veto, ciascuno con un proprio calcolo, ciascuno vulnerabile a essere isolato uno alla volta. Il potere richiede che l'Europa passi dalla confederazione alla federazione.²⁵⁹

A distanza di circa dieci giorni dal discorso dell'ex presidente della BCE, il 13 febbraio 2026, alla Conferenza sulla Sicurezza di Monaco, il premier tedesco Friedrich Merz, pronuncia un discorso che prosegue sulla medesima linea tracciata da Carney e Draghi. Merz infatti davanti a leader politici e industriali di tutto il mondo si è espresso così:

Su questa conferenza incombe un motto cupo: “Under Destruction”. Questo motto intende dire: l'ordine internazionale fondato su diritti e regole è in procinto di essere distrutto. Temo che dobbiamo dirlo in modo ancora più chiaro: quell'ordine, per quanto imperfetto anche nei suoi momenti migliori, non esiste più come tale²⁶⁰

Il premier tedesco denuncia su scala globale il ritorno alla “politica di potenza” che però, appunto, «si allontana da un mondo la cui crescente interconnessione era stata tradotta in una giuridicizzazione e pacificazione dei rapporti tra gli Stati»²⁶¹ e, in questo scenario, «la nostra libertà non è più garantita automaticamente. È in pericolo. Ci vorranno fermezza e forza di volontà per difenderla»²⁶², anche perché, afferma chiaramente Merz, chiamandola una

²⁵⁹ *ibidem*.

²⁶⁰ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-kanzler-msc-2407218> . Traduzione italiana in V. E. Parsi, *Contro gli imperi. Il futuro delle nostre democrazie nel nuovo ordine mondiale*, Bompiani, in accordo con Elastica srl, Bologna, p. 170.

²⁶¹ *ibidem*.

²⁶² *ivi*, p. 172.

«scomoda verità», «tra Europa e Stati Uniti d’America si è aperto un divario, un fossato profondo»²⁶³. La volontà che emerge dal discorso del cancelliere tedesco non è certo quella di una rottura con l’alleato americano e con la NATO ma è la presa di consapevolezza che lo scenario è mutato, che quell’ordine globale non esiste più che l’Europa deve ripensare il proprio ruolo politico all’interno di un rapporto con l’alleato americano molto più problematico che in passato. In questo senso la conclusione del discorso è programmatica:

Condividiamo il fondamentale interesse in un ordine politico in cui possiamo fidarci degli accordi, in cui siamo in grado di affrontare insieme i problemi globali e in cui soprattutto possiamo risolvere pacificamente i conflitti tra noi.

Condividiamo la convinzione che il diritto internazionale e le organizzazioni internazionali sono al servizio la nostra sovranità, la nostra indipendenza e anche la nostra libertà.

Noi tedeschi sappiamo: un mondo in cui conta solo il potere sarebbe un luogo buio. [...]

La nostra forza più grande rimane la capacità di costruire partenariati, alleanze e organizzazioni fondati sul diritto e sulle regole, che si basano sul rispetto e sulla fiducia e che credono nella forza della libertà.²⁶⁴

Queste tre testimonianze di tre protagonisti della politica globale, in apertura dell’anno 2026, non possono passare inosservate perché tutte e tre convergono nel sottolineare l’eccezionalità del momento storico presente dato dalla fine dell’ordine globale neoliberale, ovvero da quella intelaiatura istituzionale sorta nel dopoguerra a guida americana e rinnovatasi con il finire della guerra fredda. In tutte e tre queste testimonianze traspare la consapevolezza della fine di quell’ordine e di un mutato rapporto tra Stati Uniti ed Europa, situazione che obbliga l’Europa a ripensare radicalmente la sua posizione politica e militare all’interno della NATO e in generale nello scenario globale.

²⁶³ *ivi*, p. 176.

²⁶⁴ *ivi*, p. 178.

Vittorio Emanuele Parsi che aveva già dedicato due libri alla crisi dell'ordine internazionale liberale (2018, 2022) che abbiamo già avuto modo di citare, è tornato di recente in un nuovo libro ad analizzare lo scenario attuale affermando che

Ciò che invece è radicalmente inedito - e che rende questo momento storico diverso da qualsiasi altro che abbiamo vissuto nel dopoguerra - è il ruolo assunto dagli Stati Uniti nell'attuale contesto internazionale. Con la seconda presidenza di Donald Trump, è in corso qualcosa di qualitativamente diverso da un semplice riorientamento di priorità o da una gestione più muscolare della politica estera americana: è lo smantellamento dall'interno del sistema internazionale liberale che gli stessi Stati Uniti hanno contribuito a edificare e che per decenni hanno garantito.²⁶⁵

A detta del politologo italiano, ciò che sorprendentemente accomuna gli Stati Uniti di Donald Trump e la Russia di Vladimir Putin è «la convergenza su almeno due obiettivi strategici fondamentali: demolire le istituzioni internazionali che potrebbero costituire un ostacolo alla ricerca di un potere senza limiti, e indebolire - fino a smembrarla, se possibile - l'Unione Europea»²⁶⁶. Il clima generale che sembra pervade il presente, secondo l'autore, è quello in cui «non ci si limita a voler decretare il tramonto ineluttabile dell'«ordine internazionale liberale» sorto sulle macerie della Seconda guerra mondiale, bensì si vogliono seppellire come illusioni, pericolose e un po' patetiche, le premesse e le promesse stesse del liberalismo, nel nome di un ritorno al cosiddetto “realismo politico”»²⁶⁷. L'ordine internazionale liberale

si fondava su uno scambio piuttosto semplice ed efficace, per cui gli Stati Uniti accettavano un'autolimitazione del proprio potere in cambio di un vantaggio maggiore, consistente nella minor opposizione da parte degli altri Stati alla propria leadership. Si

²⁶⁵ V. E. Parsi, *Contro gli imperi. Il futuro delle nostre democrazie nel nuovo ordine mondiale*, Bompiani, Giunti Editore, Firenze-Milano, pubblicato in accordo con Elastica srl, Bologna 2026, p. 8.

²⁶⁶ *ibidem*.

²⁶⁷ *ivi*, p. 16.

trattava quindi di un patto di mutuo beneficio, reciprocamente vantaggioso. Ai seguaci offriva la rassicurazione che il potere americano non sarebbe stato esercitato oltre un certo limite e mai in maniera imprevedibile e arbitraria (proprio la cosa che Trump sembra non cogliere), se non in condizioni di assoluta emergenza. Contemporaneamente, gli Stati Uniti si trovavano ad esercitare una leadership molto meno contestata, e quindi, a un costo inferiore e in grado di essere maggiormente estesa nel tempo e nello spazio, allontanando la prospettiva di *overstretching* (iperestensione).²⁶⁸

In uno scenario in cui invece «Washington sembra decisa non solo ad abbandonarne la guida e la sorveglianza dell'ordine internazionale liberale, ma addirittura a minarne le fondamenta»²⁶⁹, tutti gli assetti globali non possono che essere sconvolti dalla radice e, per quanto riguarda il nostro tema, un discorso sulle organizzazioni internazionali oggi e, nello specifico, sulle Nazioni Unite, non può non prendere in considerazione la fine di quell'ordine. A maggior ragione, l'attività di *standard setting* delle Nazioni Unite, in un contesto in cui esse stesse non vengono più legittimate dalla potenza egemone e garante, non può che perdere di effettualità.

Se guardiamo all'ambito della pubblica amministrazione, nel 2025 sono stati pubblicati dal Department of Economic and Social Affairs delle Nazioni Unite, dopo due anni di review (2022-2024)²⁷⁰, gli *Standard of Excellence for Public Administration Education and Training*, composti da 8 standard: 1. *Public Service Values*, 2. *Inclusiveness, Openness & Diversity*, 3. *Competent Faculty & Trainers*, 4. *Engaged and Empowered Students and Trainees*, 5. *Purposeful & Impactful Curriculum*, 6. *Theory, Practice & Community Engagement*, 7. *Adequate and Sustainable Resources*, 8. *Competitiveness, Collaboration & Partnership*, tracciano un percorso per i «programmi di istruzione e formazione nel settore della pubblica amministrazione» volti a «formare funzionari pubblici e professionisti più dinamici, competenti dal punto di vista

²⁶⁸ *ivi*, p. 33.

²⁶⁹ *ivi*, p. 24.

²⁷⁰ <https://publicadministration.desa.un.org/un-desaiasia-2025-standards-excellence-public-administration-education-and-training>.

tecnologico, agili e con una visione globale, in grado di orientarsi in un contesto in continua evoluzione e di contribuire al progresso dello sviluppo sostenibile»²⁷¹. La pubblicazione di questi *standard* si colloca però in una stagione in cui - come affermato dallo stesso segretario generale delle Nazioni Unite Antonio Guterres in un'intervista a «la Repubblica» di febbraio 2026 - le Nazioni Unite si trovano “a rischio collasso finanziario”²⁷². Alla domanda dell'intervistatore sul “cosa sta accadendo e sul cosa dovrebbero fare gli stati membri per evitarlo”, il segretario generale ONU ha risposto:

Ho sottolineato che questa non è una sfida di flusso di cassa ordinaria. Ho chiarito agli Stati membri che, sebbene l'Onu abbia già gestito periodi difficili di contributi non pagati in passato, la situazione attuale è categoricamente diversa. Le decisioni di non onorare i contributi che finanziano una quota significativa del bilancio regolare approvato sono state ora formalmente annunciate. Questo crea una crisi strutturale. Secondo le regole finanziarie esistenti, se i fondi non vengono ricevuti, l'Organizzazione è legalmente tenuta a restituire importi "non spesi", anche quando i mandati non possono essere pienamente attuati. Il risultato è un ciclo insostenibile di incertezza, ritardi nelle operazioni, congelamenti delle assunzioni e riduzione della realizzazione dei mandati approvati dagli stessi Stati membri. La traiettoria attuale è insostenibile. Ciò espone l'Onu a rischi finanziari strutturali e costringe a una scelta netta: gli Stati membri devono o concordare di riformare le regole finanziarie dell'Onu, oppure accettare la reale prospettiva del suo collasso finanziario.²⁷³

Guterres, che aveva già avvertito in modo esplicito, il 15 gennaio 2026, nel discorso all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sulle priorità del 2026, dell'erosione dell'ordine globale di cui le Nazioni Unite sono istituzione portante. Il segretario generale aveva infatti affermato:

Eccellenze, diciamolo chiaramente.

²⁷¹ *ivi*, traduzione nostra. Testo originale «Applying these Standards of Excellence in public administration education and training programs will result in more dynamic, tech-savvy, agile, and globally aware public servants and professionals who can navigate an ever-changing landscape and contribute to the advancement of sustainable development».

²⁷² https://www.repubblica.it/esteri/2026/02/05/news/guterres_intervista_onu_rischio_collasso-425139415/.

²⁷³ <https://www.vaticannews.va/it/mondo/news/2026-02/guterres-intervista-nazioni-unite-gaza-ucraina-guerra.html>.

Il contesto è caotico.

Viviamo in un mondo pieno di conflitti, impunità, disuguaglianze e imprevedibilità.

Un mondo segnato da divisioni geopolitiche controproducenti... da sfacciate violazioni del diritto internazionale... e da tagli generalizzati agli aiuti allo sviluppo e umanitari.

Queste e altre forze stanno scuotendo le fondamenta della cooperazione globale e mettendo alla prova la resilienza dello stesso multilateralismo.

Questo è il paradosso della nostra epoca: proprio nel momento in cui abbiamo più bisogno della cooperazione internazionale, sembriamo essere meno inclini a ricorrervi e a investire in essa²⁷⁴.

All'interno di questo scenario, solo i successivi sviluppi chiariranno quale sarà il ruolo delle organizzazioni internazionali, in particolare delle Nazioni Unite all'interno dell'attuale contesto globale. A maggior ragione, si dovrà attendere per vedere chiaramente quale saranno gli sviluppi di quella specifica attività delle organizzazioni internazionali che è la produzione di *standard* per la pubblica amministrazione. Le dichiarazioni di Mark Carney, Mario Draghi, Friedrich Merz e Antonio Guterres, di certo, segnalano la consapevolezza, all'interno dell'élite politica internazionale, dell'eccezionalità del momento storico presente e del tramonto della forma nella quale l'ordine globale si è delineato nel dopoguerra e, più nello specifico, dalla fine della Guerra fredda in avanti.

²⁷⁴ <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statements/2026-01-15/secretary-generals-remarks-the-general-assembly-priorities-for-2026> . Traduzione nostra. Testo originale:

«Excellencies, let's be clear.

The context is chaos.

We are a world brimming with conflict, impunity, inequality, and unpredictability.

A world marked by self-defeating geopolitical divides ... brazen violations of international law ... and wholesale cuts in development and humanitarian aid.

These forces and more are shaking the foundations of global cooperation and testing the resilience of multilateralism itself.

That is the paradox of our era: at a time when we need international cooperation the most, we seem to be the least inclined to use it and invest in it».

Capitolo IV Interviste

4.1 Intervista a Fabrizio Di Mascio

In accordo con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) di Roma e in collaborazione con la dott.ssa Sabrina Bandera, responsabile del Servizio Ricerca, abbiamo pensato, come è uso nelle scienze sociali, a delle interviste a professori che potessero contribuire con il loro sapere ma anche con la loro esperienza nel ambito di ricerca di riferimento ad inquadrare la questione dello *standard setting* delle organizzazioni internazionali per la pubblica amministrazione nel contesto attuale. Le interviste sono state effettuate “a distanza” e registrate con il consenso degli intervistati, la stessa trascrizione delle interviste è stata poi rivista e accordata con loro. Dovendo trattare una questione tecnica ma dovendola inserire storicamente nel contesto attuale di grande mutamento, l'analisi basata sulla ricostruzione storica e teorica può cogliere esteriormente solo in parte ciò che il sapere e l'esperienza di chi non solo studia e insegna ma ha lavorato o lavora in ambienti legati alla pubblica amministrazione e alle organizzazioni internazionali può restituire. L'elemento di testimonianza diretta rappresenta perciò il contributo più significativo di queste interviste alla nostra ricerca.

Il professor Fabrizio Di Mascio è professore ordinario in Scienza Politica al Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio dell'Università di Torino ed è autore, insieme ad Alessandro Natalini, professore ordinario di Scienza Politica nell'Università LUMSA di Roma, dell'importante manuale *Pubbliche amministrazioni. Tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca* edito da il Mulino nel 2022 dove vengono tracciati dei paradigmi o “quasi paradigmi”, come si esprimono gli autori, delle riforme amministrative, soffermandosi molto sul *New Public Management* e sulla sua crisi, tema che era stato oggetto del testo *Oltre il New Public Management. Le*

reforme amministrative tra meccanismi e contesti, edito per Carocci nel 2018. Abbiamo dunque pensato a lui innanzitutto per un confronto su cosa ne è oggi di quel paradigma amministrativo che è, ed è stato, il *New Public Management*, sorto e affermatosi proprio in contemporanea dell'affermarsi del paradigma neoliberale, se ha ancora un ruolo nelle organizzazioni internazionali oggi e che ruolo hanno in generale queste ultime, Nazioni Unite e OCSE in particolare, per le riforme amministrative dei paesi membri e nello specifico, dell'Italia. Abbiamo chiesto poi un parere sull'*Agenda ComPact* varata nel 2023 dalla Commissione europea per rafforzare lo spazio amministrativo europeo e sul ruolo della Commissione oggi per le riforme amministrative.

Si può ancora dire che le organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite e l'OCSE siano ispirate anche oggi da un paradigma neoliberale? Ha senso vedere ancora una continuità, oppure c'è stata una rottura rispetto alla stagione neoliberale iniziata in senso lato tra anni '70 e '80? Il New Public Management è ancora il paradigma di riferimento che ispira le organizzazioni internazionali?

Dipende quale organizzazione prendiamo ma io credo che non sia scomparso del tutto il *New Public Management*, alcuni elementi sicuramente rimangono, sono cambiate alcune parole chiave e, se facciamo riferimento stretto alla Pubblica Amministrazione, il grande cambiamento che c'è stato negli ultimi anni è quello che riguarda la trasformazione digitale. Il punto debole del *New Public Management*, anche per i limiti dovuti al periodo in cui è nato, è che non ha mai messo al centro la trasformazione digitale, invece, soprattutto a livello europeo, sotto la spinta della Commissione, adesso, di fatto, se una riforma amministrativa non prevede un elemento molto forte di trasformazione digitale, non viene raccomandata. E questo vale anche per la produzione di

idee, anche per quanto riguarda la ricerca che si fa sulla Pubblica Amministrazione, se uno prende tutte le riviste più importanti e tutti gli autori più importanti, almeno per quanto riguarda il *Public Management* in senso stretto, ormai quasi tutte le pubblicazioni fanno riferimento alla trasformazione digitale. Quindi è cambiato il baricentro, a livello di riflessione scientifica ma anche a livello di pratica e però alcuni elementi del NPM resistono: c'è sempre il vincolo di spesa, le pubbliche amministrazioni sono inserite all'interno dei mercati internazionali, quindi alcune coordinate di fondo dovute al cambiamento che c'è stato con la globalizzazione rimangono e altri elementi sono profondamente cambiati, ma io non vedo un salto. Sicuramente la pandemia e la disponibilità di nuove tecnologie stanno via via cambiando l'agenda e questo vale anche per il nostro paese. Vedo però molto più forte la Commissione Europea rispetto all'OCSE, credo che l'OCSE un po' si sia "bruciata" con l'approccio del NPM, è stata fondamentale negli anni '90 e per lo meno fino alla crisi del 2008-2010, dopo la crisi, con l'austerità, poi le difficoltà sul fronte dell'energia, poi con la pandemia, credo che l'OCSE rimanga influente ma per lo meno per quanto riguarda i paesi europei, abbia perso molto "appeal". Anche il metodo OCSE di fare i *rankings* ecc. ha perso, anche perché la Commissione Europea ha iniziato ad usare la condizionalità che ha cambiato tutto, per cui se posso dire all'Italia: "ti do 190 milioni di euro e quasi un terzo di questi li devi investire nella trasformazione digitale", è chiaro che ho una capacità di influenza molto superiore. Quindi la condizionalità ha giocato un ruolo fondamentale, così come anche l'approfondirsi dell'integrazione europea, per quanto rimangano delle differenze forti tra gli stati membri, però si sta insieme da decenni quindi via via l'integrazione si approfondisce e quindi aumenta anche l'esigenza di allenare via via le amministrazioni rispetto a determinati principi e pratiche. Però questo cambiamento lo vedo soprattutto rispetto alla trasformazione digitale e quindi alle implicazioni che ne seguono per l'organizzazione della Pubblica Amministrazione, meno su altri aspetti.

Sulle riforma della Pubblica Amministrazione, in riferimento alle democrazie avanzate, le Nazioni Unite, fatta probabilmente eccezione per la Convenzione di Merida sull'anti-corruzione, non hanno rappresentato un riferimento, ai tempi però dell'*e-government*, nella stagione delle Riforme Bassanini della fine degli anni '90, lì c'era un ruolo, le Nazioni Unite definirono tutta una serie di indicatori. C'è stato un ruolo fondamentale della Banca Mondiale con riferimento alla semplificazione amministrativa con il *Doing Business*, poi travolto da uno scandalo di corruzione e poi l'OCSE, c'è stato l'*Open Government Partnership* che negli anni di Obama ha giocato un ruolo sempre in riferimento alle politiche per la trasparenza e lì c'era l'agenda di *Open Government*, però per noi gli attori fondamentali sono sempre stati OCSE e Commissione Europea.

Qual è il ruolo dell'OCSE oggi per le riforme amministrative?

L'OCSE produce sempre molta conoscenza e questa conoscenza viene utilizzata, ma è stata superata in termini di strumenti, via via a livello europeo si è ripreso il metodo OCSE, quindi incontri, riunioni, pubblicazioni, rapporti, però poi si è aggiunto uno strumento fondamentale che ovviamente l'OCSE non può attivare che è quello della condizionalità, soprattutto con il PNRR. Al fondo, si propone ad oggi una versione addomesticata di neoliberalismo, dove il pubblico continua ad avere un ruolo importante nella misura in cui diventa una sorta di catalizzatore “gentile” della trasformazione impressa all'economia e alla società dalle tecnologie digitali. Se, al tempo del NPM, il nocciolo duro del neoliberalismo veniva tradotto, nell'ambito della Pubblica Amministrazione, da queste società di consulenza, perché erano di fatto loro a dettare la linea, adesso, c'è un potere molto forte delle *corporation*, perché tutto questo cambiamento serve a far marciare la trasformazione digitale. Così come prima veniva proposto il *Performance Management*, adesso si parla di *user centricity*, interoperabilità, sono le nuove parole chiave e non vengono messe

in discussione e vediamo fino a quando dureranno, del resto abbiamo una nuova fase di ascesa a livello di dottrina, mentre con il 2008 va in crisi il vecchio paradigma, perché tutte quelle riforme avrebbero dovuto alleggerire questi paesi, invece ci si ritrova con deficit e debito, adesso si crede molto nella rivoluzione digitale, ma si vedrà innanzitutto se riusciremo a realizzarla (il *Performance Management* da noi non è stato realizzato in nessuna misura di fatto) e se questi principi reggono alla prova dell'attuazione e poi se non hanno effetti perversi, ricadute sociali ecc.

Io suggerisco, per inquadrare questi fenomeni, la lettura di Nils Brunsson, che è un teorico delle organizzazioni scandinavo, a cavallo tra sociologia e teoria delle organizzazioni, sull'“ipocrisia delle riforme”²⁷⁵. Lui dice, dietro a queste idee ci sono i consulenti²⁷⁶, che cercando di instillare quello che molti chiamano il “bias pro innovazione”, per cui c'è sempre qualcosa da migliorare, c'è sempre qualcosa che non va, che poi è come funziona il mercato. E i consulenti vendono idee e sono loro i primi a farti notare che le idee che ti hanno venduto non stanno funzionando, meccanismo tipico delle riforme amministrative, per poter vendere il rimedio.

A proposito dello scenario europeo, nel 2023 è stata varata l'Agenda ComPact ma al momento non sembrano esserci particolari sviluppi

Sì, ci hanno lavorato, noi l'abbiamo anche richiamata in Italia nelle direttive del Ministro sulla formazione e le competenze nella formazione dei dipendenti pubblici. Secondo me fino a quando non si delineerà a livello macro la strategia post *Next Generation EU* non usciranno con un approccio, perché nel 2027 avremo il nuovo pacchetto, il post-PNRR, lì si vedrà cosa emergerà. Per ora, la Commissione non ha mai formulato una vera e propria dottrina per la

²⁷⁵ N. Brunsson, *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions, and Action in Organizations*, Wiley, Chichester 1989.

²⁷⁶ Su questo si veda anche il libro di M. Mazzuccato, *Il grande imbroglio. Come le società di consulenza indeboliscono le imprese, infantilizzano i governi e distorcono l'economia*, Laterza, Roma-Bari 2023.

Pubblica Amministrazione. Finora la spinta è stata quella di andare a focalizzare l'attenzione su determinate dimensioni, definendo dei capitoli delle riforme e dando priorità a diversi capitoli, quindi, per esempio, 2014 l'anti-corruzione era molto rilevante, ci provarono, andò male, ha perso rilevanza. La Commissione è sempre andata con questo approccio sperimentale, non ha un approccio deduttivo, non parte da una visione della Pubblica Amministrazione ma risponde a delle sfide o, in alcuni casi a delle crisi e lo fa andando a definire degli ambiti di intervento, per esempio fino al 2016 la priorità era il contenimento della spesa, però ad esempio, la Commissione quando diceva "contieni la spesa", non credeva più di tanto al *New Public Management*, diceva "taglia" o "liberalizza", "semplifica", proponeva questi elementi del neoliberismo.

Per esempio, un autore come Irvine Lapsley sostiene che, se consideriamo alcune dimensioni, il NPM è vivo e vegeto, è come un virus che si trasforma, che cambia. Ciò che consente ad alcuni tratti fondamentali del NPM di persistere, di non eclissarsi del tutto, è che, dagli anni '70 ad oggi, il mondo è sicuramente molto cambiato ma alcuni scossoni fondamentali sono stati dati, alla base, il fatto che ci sia un'economia di mercato, il fatto che lo stato debba accompagnare l'economia di mercato non è stato messo in discussione. Se poi guardiamo a quelle specifiche idee, che in una certa fase erano particolarmente *appealing*, che si sono diffuse e adattate a tutti i governi, allora si può dire che forse si sta eclissando.

Bisogna considerare, inoltre, che il *New Public Management* da noi molti lo hanno recepito tramite Osborne e Gaebler, che erano i teorici della riforma di Al Gore. Per molti il riferimento fondamentale fu quel libro²⁷⁷. E poi c'è stato Obama con l'*open government*, Obama è stato l'ultimo presidente capace di proporre un'agenda (gli *open data* ecc.), poi è finito tutto, con l'"austerità", con il 2010 è cambiato tutto, siamo entrati in una nuova epoca, con un ruolo

²⁷⁷ D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading (MA)1992.

molto più forte della Commissione, però se facciamo riferimento all'Italia, perché già se facciamo riferimento alla Francia cambia. E poi io credo che l'altro elemento fondamentale nella dinamica globale-nazionale è la storia dello stato, come nasce lo stato, che tipo di economia politica lo stato realizza e qui da noi rimane fondamentale la *Storia dell'amministrazione italiana* di Guido Melis, perché molto è cambiato però il ruolo ancillare dello Stato, lo Stato subalterno rispetto agli attori privati, lo Stato che serve a sostenere la domanda, questo rimane molto forte e per noi questo rimane un ostacolo fortissimo al recepimento del *New Public Management*, perché il *New Public Management* non può funzionare in un'amministrazione che di fatto nasce per sostenere la domanda interna attraverso canali politici. Il NPM ci offre una risposta ma nessun politico è davvero preoccupato di andare ad alzare l'efficienza della produttività della Pubblica Amministrazione. Del NPM la nostra gestione del personale non ha nulla. Da noi ha attecchito nelle ASL e nelle università, ovvero, dove di fatto le amministrazioni hanno un'utenza e sono in competizione. Invece ci sono questi attori silenziosi che lavorano alla trasformazione digitale che però stanno cambiando in profondità l'amministrazione e il rapporto dei cittadini con l'amministrazione (oggi se prendo una multa in quasi tutti i comuni italiani la posso pagare online), dal 2014 in poi c'è stata un'iniezione di risorse.

Il digitale sta cambiando, si stanno facendo questi grandi progetti, siamo completamente allineati all'agenda europea anche perché vige questo criterio per cui le risorse europee vanno solo su iniziative che perseguono il *Digital Decade 2030*. Lì l'Europa ha messo dei paletti e delle risorse, il problema è che tutte le altre riforme a corredo, che dovrebbero accompagnare questa trasformazione fanno fatica, perché non ha senso assumere tanti dipendenti che operano dentro funzioni parcellizzate e poi dire "facciamo la digitalizzazione perché offriamo i corsi online di competenze digitali", bisognerebbe tagliare delle attività che adesso possono essere digitalizzate e andare a spostare risorse su altri ambiti, da noi invece c'è questa rigidità amministrativa enorme.

Qual è l'impatto dello standard setting di OCSE e Nazioni Unite sulla PA italiana?

Ha una rilevanza perché ci sono incontri di alto livello che si tengono a Parigi o nelle altre capitali però certo la salienza non è più quella di una volta, un po' perché l'OCSE è un po' più vecchia ma poi perché l'OCSE è molto "soft", non ha le leve della Commissione Europea, è quindi più una questione di strumenti che di "reputazione" dell'OCSE in quanto tale. I fattori decisivi sono la condizionalità, i rapporti che via via si sono fatti più stretti tra la Commissione e le amministrazioni. Nell'ambito della regolazione, per esempio, nel quale l'OCSE ha una sua *expertise* rimane importante, però sul digitale, nonostante l'OCSE faccia le sue rilevazioni, sicuramente la Commissione è nettamente più rilevante. L'OCSE di fatto ha le idee, la Commissione mette le idee, mette le risorse, via via costruisce delle relazioni molto più forti, anche tutte le agenzie tecniche (l'Agenzia per la privacy, l'Agenzia per l'Italia digitale ecc.) sono importanti nella realtà dell'amministrazioni e sono tutte inserite dentro canali e network europei, perciò c'è proprio una maggiore densità.

L'OCSE ha dei canali diretti per avere un'influenza sulla Commissione?

Ci sono degli scambi ovviamente molto forti ma più che altro può essere la Commissione che si serve dell'OCSE, ad esempio, sempre sulle politiche di regolazione, la Commissione, nel 2020 se non ricordo male, si è fatta fare uno studio molto ampio sui paesi europei dall'OCSE quindi è la Commissione che si rivolge all'OCSE come centro di ricerca. Questo perché di fatto l'OCSE non fa le riforme, le studia, le propone ma più di tanto non può fare.

Dunque non si può parlare di un paradigma orientativo della Commissione?

No, quello che è cambiato è il modo di guardare alle riforme amministrative, fino al periodo dell'austerità la cosa fondamentale era tenere i conti in ordine e se questo voleva dire sacrificare anche la qualità della Pubblica Amministrazione, era messo in conto (approccio Merkel), con le difficoltà avute in Grecia e poi con la pandemia è maturata una maggiore attenzione per la qualità della Pubblica Amministrazione, la Commissione ha capito che se non entra nella Pubblica Amministrazione l'integrazione europea più di tanto non va avanti.

4.2 Intervista a Edoardo Ongaro

Il professor Edoardo Ongaro è professore ordinario di Public Management presso la Open University nel Regno Unito, è stato dal 2013 al 2019 Presidente del European Group for Public Administration (EGPA) ed è attualmente consigliere di amministrazione del International Institute of Administrative Sciences (IIAS). Negli ultimi anni si è dedicato molto a mostrare le “connessioni” tra filosofia e pubblica amministrazione, come testimoniato dal testo *Filosofia e governance pubblica*, pubblicato nel 2021 da Bocconi University Press e dal più recente *Connecting Philosophy and Public Administration: Direction of Inquiry*, pubblicato nel 2025 in Open Access per Springer Nature. Abbiamo dunque pensato a lui per il sapere e l'esperienza interazione e per questa particolare connessione tra il sapere filosofico e quello amministrativo che rispecchia la prospettiva della nostra ricerca.

Qual è il rapporto tra standard setting internazionale e New Public Management? È ancora il paradigma di riferimento?

Dal punto di vista delle influenze inter o sovra-nazionali, in questa fase storica guarderei più al ruolo proprio della Commissione Europea e a come si sia trasformato con possibili oscillazioni fra tre momenti: il “momento Grecia” (prima metà dello scorso decennio) che, come modello, per molti versi assomigliava al *New Public Management*, poi seconda metà dello scorso decennio, un momento in cui cambia il ruolo della Commissione Europea che diventa più di supporto alle riforme degli stati membri e anche più aperto ad una pluralità di idee. E poi questa terza fase attuale, che è sempre difficile leggere perché attuale, forse un ibrido, una via di mezzo, non tanto tra *New Public Management* e *Post-New Public Management*, mi sembra che siamo più nel *Post-New Public Management*, ma nell’approccio, cioè se il primo era un po’ più, per capirci, “coercitivo-impositivo” e il secondo era più “di supporto”, all’inglese, “*enabling*”, cioè di creare le condizioni affinché potessero sperimentare o sviluppare differenti riforme, adesso siamo in una fase un po’ intermedia, che però va ancora decifrata perché contemporanea.

Mi sembra che ci sia un consenso nella comunità, almeno di pubblica amministrazione accademica (studiosi di scienze dell’amministrazione), sul fatto che il *New Public Management* come “ideologia”, ovvero come insieme di dottrine in senso tecnico, elementi di conoscenza con carattere prescrittivo, sia da una parte superato, però l’attenzione agli strumenti del *New Public Management* e al modo con cui sono stati sviluppati, implementati, attuati, sperimentati, siano estremamente attuali, quindi molti dicono, e io mi sento di essere fondamentalmente su questa posizione, che sia rimasto il ventaglio o inventario di strumenti, che ovviamente incorporano anche sempre una logica soggiacente, mentre l’idea che dosi sistematiche di questi strumenti possano cambiare e cambiare in meglio soprattutto la Pubblica Amministrazione è un po’ più superata, anche perché ci sono altre dinamiche a livello di sistema

politico: mentre nel mondo degli anni '90, anni di apice del *New Public Management*, c'era il consenso neoliberale, oggi nel mondo occidentale, quindi tra i Paesi OCSE, esso è contrastato da un possibile nuovo consenso, chiamiamolo “populista-nazionalista”, che non ha nulla di neoliberale e in cui il ruolo semmai è di subordinare l'amministrazione alla politica, perché solo la politica sarebbe espressione diretta della volontà del popolo. Un'altra posizione è invece quella che non chiamerei “neoliberale”, chiamerei più “liberale” quasi all'antica nel senso dall'Illuminismo, molto più sensibile, anche se con una logica completamente diversa rispetto sia al neo-liberalismo sia al nazionalismo-populismo, antitetica per molti versi, al tema del rapporto fra politica e amministrazione-cittadino e a ridisegnare questi rapporti. Quindi non siamo più nel consenso neoliberale degli anni '90 e perciò mi sembra che il *New Public Management* farebbe fatica come movimento dottrinale a trovare spazio oggi, però è rimasto molto radicato e soprattutto nelle interpretazioni di alcuni governi, semplifico per capirci, “populisti” è visto ottimamente come strumento per subordinare di più l'amministrazione alla volontà politica, per usare una categoria italiana. In questo paper *Bureaucratic Responses to Populist Government: Explaining Foreign Policy (Non-)Change*, scritto con Hanna Corsini, abbiamo fatto un confronto tra Italia e Ungheria su come la burocrazia ha risposto a governi che possiamo chiamare “populisti”, mostrando il ruolo “attivo” e non “passivo” della burocrazia.

Quale può essere il contributo della formazione umanistica e, nello specifico, della filosofia per la pubblica amministrazione?

Il mio ultimo libro *Connecting Philosophy and Public Administration*, che segue un precedente libro che era più introduttivo, cerca di offrire un modo strutturato per connettere le due discipline e di mostrare come la filosofia può contribuire alle scienze amministrative. Il Capitolo 4, in particolare, suggerisce

un *framework* in cui si cerca di ricostruire, dato un insieme di dottrine amministrative, nove dimensioni “filosofiche” che possono fondare e che implicitamente sono alla base di ogni sistema di dottrine, di cui il *New Public Management* è un’espressione, ma ce ne sono altre. Per cui si va dalla filosofia politica, che sempre soggiace ad un sistema di dottrine, fino all’ontologia dove il rapporto può essere molto più tenue, perché varie ontologie sono compatibili con un sistema di dottrine per la riforma dell’amministrazione pubblica, ma ci possono essere degli *excludenda*: certe dottrine non sono compatibili con certe visioni dell’amministrazione pubblica. Il contributo della filosofia è tutto da scrivere ovviamente, però diciamo che questi due libri e una serie di pubblicazioni che sono citate lì cercano di riconnettere filosofia e amministrazione pubblica, ritornando in certo senso ad un approccio di un secolo fa, ma forse portandoci soprattutto avanti, al nostro secolo, che ha bisogno di riconnettere la filosofia alle scienze amministrative e allo studio della pubblica amministrazione.

E per quanto riguarda lo standard setting internazionale delle Nazioni Unite e dell’OCSE, che ruolo vede?

Hanno un ruolo, ma forse meno rilevante che in altri momenti storici. Alle UN vi è il *Public Sector Group* ovviamente ma mi sembra che faccia più assistenza soprattutto sui temi delle riforme e, molto, dell’*Artificial Intelligence* e la digitalizzazione. OCSE continua a essere molto vivace, molto attivo, rispetto ad una ventina di anni fa mi sembra più “pluralista” e meno “*standard setting*” come approccio, rispetto appunto all’epoca apice del NPM. In questo momento, per l’Italia, chi ha più un’influenza nel dibattito, può essere il dibattito intorno alla Commissione Europea, non soltanto relativo al PNRR ma già prima con il TSI (*Technical Support Instrument*), l’assistenza tecnica sulle riforme della pubblica amministrazione, cioè mi sembra che se c’è un certo dibattito dottrinale sia più intorno a quella comunità, che include il *Public*

Administration Advisor Group dove ci sono 27 Paesi, mi sembra che un po' più di dibattito possa avvenire di più in questi siti istituzionali, almeno per quanto riguarda le riforme amministrative in Italia.

Per l'Italia l'OCSE rimane importante ma lo vedo meno *standard setter* in questa fase storica e le Nazioni Unite anch'esse molto meno in un ruolo di *standard setter*.

Nel 2023 è stata pubblicata l'Agenda ComPact della Commissione ma attualmente sembra ancora tutto fermo

Sì, anche io ho questa impressione anche perché c'è stata una grossa transizione nel 2024. Nel paper *The long and winding road towards the EU policy of support to Member States public administration reform: History (2000–2021) and prospect* ricostruisco il cambiamento dal 2000 fino al 2021 e secondo me, i termini della situazione sono ancora quelli. Il modo con cui la Commissione ha cambiato approccio nel ruolo che ha nelle riforme di amministrazione pubblica nei Paesi membri, da un approccio nel quale il cuore era dettato dall'emergenza ed era “coercitivo” - riformare la pubblica amministrazione, soprattutto ridurre il settore pubblico per adottare, in una logica neoliberale, una maggiore sostenibilità dei conti pubblici e nel quale molte delle ricette erano, neanche propriamente delle ricette, erano tagli in quanto tagli, però il background di idee era quello del *New Public Management* – ad un approccio basato su un rapporto completamente diverso di “*enablement*”, di supporto, di accompagnamento degli Stati membri. Nel 2024 le persone chiave che hanno contribuito a definire questo secondo approccio hanno poi cambiato ruolo nella Commissione Europea e quindi questo mi rafforza nel sostenere che siamo in una fase in cui tutto è ancora da definire. In più, adesso l'unità chiave in materia di supporto alle riforme della PA negli stati membri è tornata al Segretariato generale della Commissione

Europea, è stata collegata ai “piani nazionali di riforme e resilienza”, quindi la mia intuizione è che si sia in una fase di modello ibrido: non è il “modello Grecia” puro, non è il modello “supporto-*enablement*” puro, siamo in un modello ibrido, anche perché il suo mandato è stato in parte spaccettato, le competenze della DG Reform sono state suddivise. Quindi ho l'impressione che adesso sia in una fase ibrida perché il mandato, avendolo riportato al Segretariato generale e legandolo al PNRR, cioè alla generale riforma è più legato a una logica non dico “coercitiva” ma connessa al ciclo delle riforme obbligatorie nei Paesi membri. Però al tempo stesso questi cambiamenti che hanno portato ad un ruolo più di *enablement* e di supporto si sono forse consolidati nella modalità organizzativa della Commissione, in particolare di questo ufficio responsabile della Commissione. E quindi l'impressione è che possiamo essere in una fase ibrida.

Quali sono le aree, le indicazioni, le urgenze, su cosa si concentrano oggi gli sforzi di riforma della pubblica amministrazione?

Ci sono forse due *driver* in questo momento: uno, anche se con forse un po' di elemento di “moda”, è la rivoluzione tecnologica digitale, quindi *Artificial Intelligence* ed altre applicazioni. E le Nazioni Unite hanno un'unità su due dedicate al settore pubblico negli stati membri che è dedicata a questo. E l'altro invece è il ritorno della politica che vuole plasmare la società e quindi come è stato un po' fino agli anni 70, e quindi è la ridefinizione dei confini fra politica e amministrazione, dei ruoli reciproci ecc., questi sono i cambiamenti. Su questo le Nazioni Unite non possono dire quasi nulla, l'OCSE può dire un po' meno perché sono ovviamente organizzazioni internazionali, quindi le linee di indirizzo provengono dagli Stati, e quindi i suggerimenti di riforma mi sembra che siano un po' più ad hoc, specifici tagliati su misura per il singolo paese, che tra l'altro mi sembra una buona idea perché comunque bisogna considerare anche il contesto locale specifico, più che guardare al contenuto di una riforma

per se, come spesso accadeva venti o trent'anni fa quando la stessa riforma veniva diffusa in tutto il mondo anche con il supporto di grandi società di consulenza e interessi di una certa forma di capitalismo, ora si è meglio compreso che il contesto locale conta; inoltre le priorità politiche dei diversi paesi sono molto più differenziate oggi.

4.3 Intervista a Denita Cepiku

La professoressa Denita Cepiku insegna Public Management, Economia Aziendale e Strategia e Politica Aziendale, all'Università Tor Vergata di Roma, si è occupata del tema della *governance* come testimoniato già dall'articolo del 2005 *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della p.a?* pubblicato nella rivista AZIENDA PUBBLICA, numero 18(1) e *Governance e istituzioni internazionali: dalla definizione alla misurazione* pubblicato nel 2006 sempre su AZIENDA PUBBLICA, numero 19(1). Ed è autrice insieme a Marco Amici, docente in progettazione e gestione dei fondi europei presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, del testo *Performance Management in International Organizations* pubblicato nel 2020 per Springer Nature. Abbiamo pensato a lei per l'aver affrontato in modo scientifico il tema della *governance*, importante per il nostro lavoro, in quanto "concetto neutro" caratteristico del paradigma neoliberale e per il suo lavoro sul *performance management* nelle organizzazioni internazionali, tema che riguarda proprio il nodo della nostra ricerca, quello tra paradigma amministrativi innovativi, come il *New Public Management*, sorti in contemporaneo del paradigma neoliberale e organizzazioni internazionali.

Secondo lei ha ancora senso parlare in generale di un paradigma in senso lato “neoliberale” e ispirato al New Public Management per quanto riguarda le organizzazioni internazionali, in particolare Nazioni Unite e OCSE o ci troviamo in una stagione diversa?

Allora, io gli ho un po' studiate, ma soprattutto come prima esperienza di lavoro ho lavorato dentro funzione pubblica nelle attività OCSE. E in quegli anni, parliamo dal 2002 al 2009, sono anche coincisi con la riforma della gestione OCSE, cioè la riforma amministrativa del budget, della gestione del personale e quant'altro. Quindi ho avuto questa posizione privilegiata perché poi questa riforma è stata molto affidata al comitato *Public Governance* che cambiava nome proprio in quegli anni da *Public management PUMA* diventava *Public Governance and Territorial Development*. Ed essendo appunto il mandato del comitato in quell'ambito gli è stato anche affidato un ruolo di accompagnamento di questa riforma, quindi ho potuto anche osservare da vicino, da un lato, come operava e opera l'OCSE verso i Paesi membri e non, quindi come *standard setter* o diciamo comunque da organizzazione che influenzava le politiche per il settore pubblico, dall'altro la stessa gestione dell'OCSE messa in particolare molto in crisi da un taglio delle risorse soprattutto da parte degli Stati Uniti, a cui però hanno fatto seguito anche altri Paesi importanti. Per cui, similmente a quanto è avvenuto negli anni '80 con i vari Paesi che hanno avuto un taglio di risorse e quindi questo li ha spinti alle riforme, anche nelle istituzioni internazionali è successa una cosa simile. Non solo il taglio di risorse ma anche un indebolimento della legittimità quindi anche qui doppia finalità delle riforme: da un lato gestire al meglio le risorse che diminuivano, dall'altro però dimostrare anche il valore di quello che le istituzioni internazionali facevano, quindi sia legittimità che maggiore efficienza ed efficacia.

Io ho un po' di difficoltà a inquadrare le riforme dentro i paradigmi, perché i paradigmi sono teorici, a volte anche ambigui. Quando noi parliamo di *New*

Public Management in realtà parliamo spesso anche di cose diverse, perché una cosa è il *New public management* di Stati Uniti, Regno Unito, Australia, Nuova Zelanda, quindi il primo nocciolo duro del *New Public Management*, altra cosa il *New Public Management* quando è arrivato in Europa continentale, altra cosa ancora quando è stato poi collegato come condizionamento agli aiuti della Banca Mondiale ai Paesi in transizione o ai Paesi in via di sviluppo. Quindi noi diciamo NPM per intenderci ma in realtà rischiamo di usarlo male questo termine. Io avevo scritto un articolo molto tempo fa su questo concetto del “nuovo weberianismo”, ossia in contesti molto burocratici, il *New Public Management* porta a correggere un po’ il weberianismo, ma non a trasformarlo, men che meno che a sostituirlo. Quindi si parla di nuovo weberianismo, ossia di una burocrazia ben salda con alcune correzioni, con più trasparenza, degli indicatori, un po’ di partecipazione, però il modello prevalente rimane quello weberiano. A mio avviso, nelle istituzioni internazionali questo è ben saldo, non si può parlare davvero di un cambio di paradigma e, in genere, più sono lontani dal cittadino le istituzioni pubbliche e più è difficile un avvicinamento al *New Public Management*, quindi negli enti locali possiamo anche vederlo, nella sanità possiamo vederlo, un po’ nelle università, poi arriviamo ai ministeri, io non vedo il *New Public Management*, arriviamo alle istituzioni internazionali, men che meno, siamo ancora più lontani dall’utente diretto. Quindi rimane tutto molto burocratico.

In particolare io ho lavorato a questo libro che abbiamo scritto sul *Performance management* nelle istituzioni internazionali insieme a Marco Amici²⁷⁸. Innanzitutto queste istituzioni non andrebbero viste, soprattutto l’OCSE, come un soggetti terzi rispetto ai Paesi, in realtà sono soggetti collegiali in cui, in diverse epoche, alcuni paesi hanno un’influenza più forte di altri, alcuni modelli risultano più attraenti, ma sono sempre spinti da alcuni Paesi. Per esempio, l’OCSE, attorno al 2006, introdusse una programmazione:

²⁷⁸ M. Amici, D. Cepiku, *Performance Management in International Organizations*, Palgrave Pivot Cham, Cham Switzerland 2020: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-39472-1>.

in quegli anni gli Stati Uniti da un lato tagliano le risorse che danno all'OCSE e dall'altro, riducono anche un po' l'influenza, quindi va da sé "finché io ti pago l'agenda la detto io", quindi in quel momento si cerca da un lato di programmare in maniera più corrispondente a quelli che sono i bisogni dei Paesi; per esempio tutti i temi *e-government*, il digitale eccetera iniziano a venire un po' meno perché in molti Paesi ci sono proprio gli istituti che fanno quella ricerca, per esempio, negli Stati Uniti dicono "noi abbiamo IBM, abbiamo Accenture, quindi possiamo sapere tutto quello che vogliamo, se dobbiamo pagare degli studi e delle ricerche insomma, non ha senso, non ci interessa". Dall'altro, si spingono dei temi su cui effettivamente l'OCSE può avere un ruolo forte, per esempio, in quegli anni l'OCSE introduce la raccomandazione sul conflitto di interessi che è qualcosa di molto delicato e quindi, più che studi, si tratta di avere una forte posizione politica su un argomento delicato e perciò inizia a programmare chiedendo ai Paesi - mentre prima si diceva "quali temi sono importanti?" E si finiva con un listone che poi più o meno si perseguiva nei lavori, adesso si chiede ai Paesi di nominare un certo numero di temi e, se vogliono aggiungere un tema, ne devono levare un altro, insomma il principio della programmazione cioè, siccome le risorse sono limitate, gli obiettivi devono essere limitati, selezionati, prioritari e questo come avviene, ci sono i centri, l'OCSE lavora per comitati quindi ogni comitato ha un riferimento nazionale, per esempio il Comitato Public Governance aveva e ha funzione pubblica quindi funzione pubblica faceva da raccordo con il MEF, con altri uffici, con altre istituzioni, l'ISTAT eccetera, dicendo "bene, quali sono i temi che ci interessano?" Mi ricordo alla componente *Territorial Development* all'epoca c'era Fabrizio Barca quindi, "quali sono i temi su cui l'Italia ha bisogno di confronto internazionale?" e quindi si fa una lista che deve essere commisurata al contributo che il Paese dà, non in misura 1 a 1 ma alla fine l'OCSE deve fare i conti con quanto raccoglie, con quello che deve fare, questo in fase di programma e budget. Poi c'è la fase di misurazione dell'impatto, anche questo molto interessante, perché

si va, si cerca di misurare l'impatto di quello che l'OCSE fa come utilizzo e questo per esempio non è il *New Public Management* ma è proprio *Public Governance* perché il *New Public Management* ti andrebbe a misurare i rapporti, i convegni, quindi l'*output* invece qui si va a vedere l'impatto, quindi non interessa quanti rapporti o *database* l'OCSE ha creato ma interessa: “nelle istituzioni italiane, quante volte queste cose sono state usate nel disegnare una legge, nel prendere una decisione?” Quindi anche qui, tramite i referenti nazionali, dei questionari che vengono inviati, raccolti e rimandati all'OCSE. Quindi in parallelo c'era anche un sistema di valutazione del personale su cui però non ho moltissime informazioni.

Quanto queste organizzazioni hanno legittimità e sono dei standard setter ad oggi?

Ad oggi, sicuramente sono più deboli ma perché i Paesi, a cominciare dagli Stati Uniti, che rimane il Paese più importante, stanno creando delle strutture parallele e quindi li stanno indebolendo (dall'OMS alle Nazioni Unite). È vero poi che questo era un po' prevedibile, anche l'Unione europea ovviamente è sotto attacco, questo era un po' prevedibile, perché possiamo dire, a mio avviso, senza alcun dubbio che sono amministrazioni indietro rispetto a quelle nazionali e locali in termini di *accountability* cioè in termini di trasparenza, su quali sono gli obiettivi, i finanziamenti, la gestione delle risorse, fino ad arrivare poi all'impatto e al valore che creano (valore pubblico ovviamente). Quindi sono l'anello debole di un sistema pubblico ma sono quelle di cui forse abbiamo più bisogno, perché su qualunque questione, dalle più banali a quelle di dimensione globale, noi oggi abbiamo tantissimo bisogno di istituzioni globali più ancora che locali o nazionali. Quindi la domanda per questo livello è enorme e però l'adequatezza di queste istituzioni non lo è, non sono all'altezza per una serie di motivi, intanto perché, io non sono una studiosa di

diritto, ma da un punto di vista di diritto sono più deboli, io il sindaco lo eleggo e invece la Commissione europea la si vede come lontana, l'OCSE ancor di più, le Nazioni Unite non ne parliamo, “ingessata” in una plenaria, in un sistema in cui, semplificando, “uno vale uno”. Per cui questa tensione che c'è e ci sarà sempre tra l'essere un'istituzione molto importante, ma molto debole dal punto di vista del mandato e della gestione. Questa è una tensione che va affrontata, prima di tutto da loro stessi come qualcuno ha già iniziato a fare e poi anche dagli studiosi, perché noi ci occupiamo di *management* pubblico e in tantissimi studiamo la sanità, gli enti locali eccetera e in pochissimi studiamo le istituzioni internazionali.

E secondo lei in questa fase in cui appunto le Nazioni Unite sembrano molto indebolite dal contesto dal cambio di assetto globale c'è invece di controparte un rafforzamento della Commissione europea per quanto riguarda l'indirizzo delle riforme pubbliche dei paesi membri, cioè è ancora più autonoma rispetto allo scenario internazionale di Nazioni Unite OCSE oppure no?

Purtroppo no, perché l'Unione europea fino a pochi anni fa, ma tuttora, ha questo principio di *acquis communautaire* cioè che il settore pubblico è ambito nazionale, quindi l'Unione europea regola l'agricoltura, la scuola, l'università, la sanità però poi nella gestione del settore pubblico non entra perché c'è questo principio che fa dipendere molto dalla storia e dalle tradizioni amministrative, per cui ogni paese gestisce il settore pubblico un po' come crede, il che è un principio giusto, perché il contesto è fondamentale, però da qui, a disinteressarsi completamente della qualità del settore pubblico, il passo è lungo, però purtroppo così è stato per molti anni. Se noi vediamo le indicazioni che dà la Banca mondiale, il progetto *Governance Indicators*, che esiste dal '96, misura la *governance* pubblica dei Paesi membri, l'Unione europea no, o meglio, ha iniziato nel 2016 con il progetto EUPACK (*European*

public administration country reports)²⁷⁹ e lì ha definito un modello per ambiti, ha selezionato degli esperti per ogni paese e ha iniziato a monitorare la qualità dell'amministrazione pubblica secondo questi ambiti, con l'obiettivo di arrivare anche a degli indicatori. Quindi per ora si misurano indicatori esistenti, ma c'è molta informazione qualitativa. Quindi dal 2016 c'è un maggiore interessamento e, in particolare, negli ultimi anni è stato proprio un forte monitoraggio del PNRR, nell'ambito riforma PA, almeno per quanto riguarda l'Italia. Quindi il focus, da quando c'è il PNRR, si è proprio spostato, pur mantenendo il modello, si è spostato sul PNRR. Quindi sta migliorando l'attenzione dell'Unione europea, ma siamo ancora molto indietro. Quindi c'è uno strumento che è il CAF, il *Common Assessment Framework*, che è uno strumento per la qualità della PA comune riconosciuto, ma in pochi lo sanno e, in genere non c'è un'influenza forte come c'è in altri ambiti, per esempio in materia università noi siamo organizzati in un certo modo che è omogeneo rispetto ad altri paesi e non ci si può discostare, così come con gli aiuti alle imprese e così via. In ambito pubblico non c'è un modello prevalente, non c'è un presidio forte, eppure, a mio avviso, ci dovrebbe essere. Ovviamente ci sono i criteri di Maastricht, della spesa pubblica, dell'indebitamento, però questi sono indicatori di *input* di risorse, a noi servirebbe vedere la capacità di generare un impatto del settore pubblico, anche perché l'Unione europea può fare delle direttive bellissime ma poi chi li deve attuare sono le amministrazioni nazionali locali e se queste amministrazioni non funzionano, la stessa efficacia dell'Unione europea viene meno.

La Commissione nel 2023 ha pubblicato l'Agenda Compact che, in senso lato, annunciava perlomeno un interesse verso la creazione di uno spazio amministrativo europeo comune, però non sembra ci sia stato ancora nessuno sviluppo significativo.

²⁷⁹ https://reforms-investments.ec.europa.eu/public-administration-and-governance-coordination/european-public-administration-country-reports_en.

Anche io non ho novità su questo, poi c'è stata la riforma di DG REFORM, anche questo potrebbe avere un po' rallentato. Comunque il riferimento è EUPACK, anche lì diciamo stanno stanno un po' rallentando con gli anni, nel senso che noi abbiamo chiuso l'anno scorso a novembre un rapporto che però aveva il 2024 come riferimento pur avendo noi già i dati 2025 però dicevano no, per ora è 2024 il riferimento che insomma in po' in tempi come quelli che viviamo, in cui l'informazione deve circolare in tempi rapidissimi... Il *Country brief* di EUPACK è molto breve e sostanzialmente consiste nel commentare dati, loro insistono molto sul fatto di commentare “evidenze” cioè di non dare pareri, però insomma ovviamente anche i pareri ci sono.

Invece per quanto riguarda standard più specifici delle Nazioni Unite, esiste il comitato di esperti e c'è un lavoro sulla pubblicazione di nuovi “standard d'eccellenza”²⁸⁰, la domanda però è che impatto abbiano e come vengano recepiti ad oggi

Le Nazioni Unite hanno un comitato mi pare si chiami *Public Sector Innovation* ma in generale, la Pubblica Amministrazione rimane un ambito ancora prevalentemente nazionale, quindi non è fortissima l'influenza estera a mio avviso, l'influenza più forte, a livello sovranazionale, c'è stata proprio con il PNRR, dove la riforma della PA è stata collegata a *milestone*, *target*, finanziamenti e in questo frangente è stato importantissimo, tant'è che, anche cambiando Governo, è cambiato poco, perché gli impegni PNRR erano quelli e si è continuato su quelli.

Diciamo che forse la pandemia che ha portato poi al PNRR è stato l'evento più importante per un allargamento ad una dimensione sovranazionale della

²⁸⁰ <https://publicadministration.desa.un.org/un-desaiasia-2025-standards-excellence-public-administration-education-and-training>.

pubblica amministrazione italiana e degli altri paesi membri. Tornando al NPM quindi, secondo lei, non è più il paradigma in cui ci si imbatte nelle organizzazioni internazionali

Entrando in un'amministrazione, in un'istituzione internazionale oggi non si ha l'idea di essere in un ambiente NPM, ma nemmeno innovativo. Sono ancora ambienti molto "ingessati", poco trasparenti in confronto con quello che sono diventate le amministrazioni pubbliche dopo 30 anni e più di riforme.

E invece per quanto riguarda l'Europa c'è stato appunto col PNRR questo allargamento su scala sovranazionale della questione della Pubblica Amministrazione dei paesi membri, però non si può parlare per quanto riguarda l'Europa di un paradigma amministrativo orientativo della Commissione Europea

Allora, noi abbiamo un gruppo di ricerca a Tor Vergata che sta analizzando i PNRR dei vari paesi per vedere se sono più orientati al NPM o alla *Public governance*. Bisogna però tenere presente che il PNRR non è stato importante in tutti i paesi come lo è stato in Italia, ci sono paesi in cui è totalmente irrilevante, hanno preso pochi fondi o proprio anche nulla. Per cui le riforme rimangono ancora molto decise dal governo e finanziate internamente, quindi bisogna fare attenzione a non estendere questa rilevanza che ha il PNRR da noi automaticamente a tutti i paesi dell'Unione Europea. Per alcuni è stata molto importante, quindi anche l'influenza è stata forte, in altri un po' meno insomma.

Conclusioni

Il lavoro di questa tesi si è collocato in degli anni (2022-2026) di grande trasformazione dello scenario globale: dalla fine della pandemia, il conflitto in Ucraina - l'attacco terroristico del 7 ottobre 2023 e la conseguente ripresa del conflitto israelo-palestinese - la rielezione di Donald Trump nel novembre 2024 e la guerra all'Iran scoppiata il 28 febbraio di quest'anno, hanno portato a fondo la crisi dell'*ordine globale neoliberale*, che si era istituito all'indomani della caduta dell'Unione Sovietica. La crisi del diritto internazionale, la crisi sempre più profonda delle Nazioni Unite - minacciate addirittura di essere soppiantate da un nuovo altro organismo, il *Board of Peace* annunciato a inizio 2026 da Donald Trump - fino alla minaccia di Trump di una fuoriuscita degli Stati Uniti dalla NATO, lasciano la situazione globale in un grande disordine, dove, al momento, non è facile prevedere le traiettorie future. La questione dello *standard setting* delle organizzazioni internazionali per la Pubblica Amministrazione si colloca dunque all'interno di questo scenario: anch'esse riflettono questo momento di cambiamento profondo. Per quanto riguarda la pubblica amministrazione - dato lo scollamento tra Stati Uniti ed Europa o, per lo meno, data una situazione in cui il rapporto tra i due alleati non sembra più essere dato per scontato ma ridefinito ogni volta - quello che al momento sembra si possa dire, come emerso anche dalle interviste effettuate, è che la Commissione europea possa assumere un ruolo sempre più centrale e indipendente rispetto alle organizzazioni internazionali, che permangono come rete di incontri e condivisione di ricerche tra funzionari pubblici e ricercatori ma senza che svolgano effettivamente più il ruolo di *standard setter*. La direzione tracciata dall'*AgendaComPAct* del 2023 verso la creazione di uno spazio amministrativo europeo sembra al momento essere stata travolta delle urgenze politiche degli ultimi tempi, non sembra ancora che quella direzione abbia messo effettivamente le basi reali per poter essere perseguita.

In questa tesi abbiamo cercato di tracciare l'origine storica, la struttura e l'applicazione politica del pensiero neoliberale e, in particolare, di come, all'interno di questo laboratorio, sia sorto un determinato paradigma amministrativo, che ha informato anche le organizzazioni internazionali. La stagione neoliberale ha corrisposto ad una stagione di riforma complessiva dell'ordine internazionale liberale sorto nel dopoguerra ma questa stagione, negli ultimi anni, sembra essere giunta al tramonto. Quell'intelaiatura istituzionale di cui le Nazioni Unite formavano un nucleo essenziale continua anche oggi a dedicare una parte delle sue attività, in particolare quella del *Department of Economic and Social Affairs* (UN DESA), alla pubblica amministrazione dei paesi membri, come testimoniato dagli *Standard of Excellence for Public Administration Education and Training* pubblicati nel 2025 ma, nel frattempo, l'intelaiatura istituzionale dell'ordine globale neoliberale è venuta meno e di questo evento, i discorsi fatti ad inizio 2026 da Mark Carney, Mario Draghi, Friedrich Merz e Antonio Guterres, ne sono diretta testimonianza. In questo scenario, è difficile prevedere se l'attività delle organizzazioni internazionali, in particolare delle Nazioni Unite, per quanto riguarda la pubblica amministrazione dei paesi membri, continuerà indisturbata nonostante il mutato assetto globale o se subirà un indebolimento progressivo. Al momento, l'attività non si è di certo arrestata ma il suo impatto reale è al momento di difficile analisi, di certo, per i paesi europei, come emerso anche dal parere degli esperti intervistati, la Commissione europea è il vero ente sovranazionale di riferimento, anche per quanto riguarda la pubblica amministrazione. È probabile dunque pensare ad una prosecuzione della collaborazione tra Commissione europea e Nazioni Unite ed OCSE laddove però questi ultimi non fungono più da *standard setter* ma da enti e spazi di confronto, se non da veri e propri centri di ricerca ai quali la Commissione europea commissiona ricerche in base alle proprie autonome esigenze. La nostra ricerca, non poteva dunque non tenere presente i recenti mutamenti globali, perché è all'interno di questa cornice che le organizzazioni

internazionali si trovano oggi a muoversi. Siamo consapevoli della parzialità della ricostruzione e dell'impossibilità di un giudizio chiaro su eventi che non hanno ancora maturato quella distanza che permette l'obiettività storica. L'urgenza del momento però non poteva esimerci dallo sforzo di restituire, almeno in parte, qual è il ruolo dello *standard setting* delle organizzazioni internazionali per la pubblica amministrazione nell'epoca della fine dell'*ordine globale neoliberale*.

Bibliografia

AMICI, M., CEPIKU, D

Performance Management in International Organizations, Palgrave Pivot Cham, Cham Switzerland 2020.

ANDRONICO, A.

Viaggio al termine del diritto. Saggio sulla governance, G. Giappichelli Editore, Torino 2012.

ARIENZO, A.

Dalla corporate governance alla categoria politica di governance, in GF. Borrelli (a cura di), *Governance*, Napoli, Libreria Dante & Descartes, 2004.

BAZZICALUPO, L.

Attualità politica di Deleuze, in *Etica & Politica / Ethics & Politics*, XVIII, 2016, 3.

BORIONI, P.

Limiti e contraddizioni del New Public Management: una ricerca di Hood e Dixon, *Economia & Lavoro*, Fascicolo 2, maggio-agosto 2017.

BOUCKAERT, G.

- *From NPM to NWS in Europe*, in «Transylvanian Review of Administrative Sciences», Special Issue 2022.
- *The Neo-Weberian State: From ideal type to reality?*, in «Max Weber Studies», 23, 1, 2023.

BROOME, A., HOMOLAR, A., KRANKE, M.

Bad science: International organizations and the indirect power of global benchmarking, *European Journal of International Relations* 2018, Vol. 24(3).

BROWN, W.

Undoing the Demos. Neoliberalism's Stealth Revolution, Princeton University Press, Princeton 2015; tr. it di C. Veltri, *Il disfacimento del demos. La rivoluzione silenziosa del neoliberismo*, Luiss University Press, Roma 2023.

BRUNSSON, N.

The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions, and Action in Organizations, Wiley, Chichester 1989.

BUSSO, S.

- *Oltre le ideologie? Valori, pragmatismo e depoliticizzazione nell'esperienza del New Labour* in «Politics. Rivista di Studi Politici»4, 2/2015.
- “What works”. *Efficacia e quantificazione nelle politiche sociali in trasformazione*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, Fascicolo 3-4, luglio-dicembre 2015.

CAFAGGI, F. (a cura di)

Regolazione transnazionale e trasformazioni dello stato, il Mulino, Bologna 2016.

CASINI, L.

- *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, il Mulino, Bologna 2018.
- *Lo Stato (im)mortale. I pubblici poteri tra globalizzazione ed era digitale*, Mondadori, Milano 2022.

CASSESE, S.

- *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma 1998.
- *L'età delle riforme amministrative*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 51, 1, 2001, pp. 79-98.
- *L'Italia: una società senza Stato?*, il Mulino, Bologna 2011.
- *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, il Mulino, Bologna 2014.
- *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, il Mulino, Bologna 2016.
- *La nuova costituzione economica* (a cura di), Laterza, Roma-Bari 2021.
- *Amministrare la nazione. La crisi della burocrazia e i suoi rimedi*, Mondadori, Milano 2022.

CASTELLANI, L.

Il minotauro. Governo e management nella storia del potere, Luiss University Press, Roma 2023.

CEPIKU, D.

Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della p.a?, in *AZIENDA PUBBLICA*, 18(1) 2005.

CHIGNOLA, S.

In the Shadow of the State. Governance, governamentalità, governo, in G. Fiaschi (a cura di), *Governance: Oltre lo Stato?*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008.

COASE, R. H.

The Problem of Social Cost, in “The Journal of Law and Economics”, n. 3 ottobre 1960.

COLOMBO, A.

Il suicidio della pace. Perché l'ordine internazionale liberale ha fallito (1989-2024), Raffaello Cortina Editore, Milano 2025.

COZZOLINO, A.

Contro la politica democratica? Una lettura del connubio tra tecnocrazia e neoliberalismo, in A. Cozzolino e D. Giannone (a cura di), *Tecnocrazia. Prospettive multidisciplinari di ricerca*, Carocci, Roma 2025.

CROUCH, C.

The Strange Non-Death of Neoliberalism, Polity Press, Cambridge 2011; tr. it. M. Cupellaro, *Il potere dei giganti. Perché la crisi non ha sconfitto il neoliberismo*, Laterza, Roma-Bari 2014.

D'ATTORRE, A.

Metamorfosi della globalizzazione. Il ruolo del diritto nel nuovo conflitto geopolitico, Laterza, Bari-Roma 2023.

DAUNTON, M.

The Economic Government of the World. 1933-2023, Allen Lane (Penguin Press), 2023; tr. it. di A. Manna, *Il governo economico del mondo. 1933-2023*, Einaudi, Torino 2024.

DE CAROLIS, M.

- *Il rovescio della libertà. Tramonto del neoliberalismo e disagio della civiltà*, Quodlibet, Macerata 2021.

DELEUZE, G., GUATTARI, F.

Mille plateaux. Capitalisme et schizophrénie, Les Editions de Minuit, Paris 1980; tr. it. a cura di P. Pignola, *Mille piani. Capitalismo e schizofrenia*, Orthotes, Napoli-Salerno 2017.

DE FRANCESCO, F., RADAELLI, C. M.

The Elgar Companion to The OECD, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2023.

DENEALT, A.

«Gouvernance». *Le management totalitaire*, Lux Éditeur, Montréal 2013; tr. it. di A. Folin, *Governance. Il management totalitario*, Neri Pozza, Vicenza 2018.

D'ERAMO, M.

Dominio. La guerra invisibile dei potenti contro i sudditi, Feltrinelli, Milano 2024.

DESROSIÈRES, A.

- *Stato, mercato e statistiche. Storicizzare l'azione pubblica*, in «Rivista delle Politiche Sociali», 3, 2009.
- *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Éditions La Découverte, Paris 2010.
- *Buono o cattivo? Il ruolo del numero nel governo della città neoliberale*, in «Rassegna Italiana di Sociologia» / a. LII, n. 3, luglio-settembre 2011.

DI MASCIO F., NATALINI, A.

- *Oltre il New Public Management. Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti*, Carocci, Roma 2018.
- *Pubbliche amministrazioni. Tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca*, il Mulino, Bologna 2022.
- *Le teorie del cambiamento amministrativo tra paradigmi e modelli. Il caso delle riforme amministrative in Italia*, in «Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione» n. 1/2024.

DUMONT, L.

Homo aequalis. I. Genèse et épanouissement de l'idéologie économique II L'idéologie allemande. France-Allemagne et retour; tr. it. di M. Valensise, *Homo aequalis. I. Genesi e trionfo dell'ideologia economica II. L'ideologia tedesca*, Adelphi, Milano 2019.

EBANO, M.R.

Luci e ombre degli indicatori Doing Business della Banca Mondiale, Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dipartimento del Tesoro. Direzione I: Analisi economico-finanziaria, 2022.

FELICE, F.

L'economia sociale di mercato, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009.

FERRARESE, M.R.

- *La governance e la democrazia postmoderna*, in A. Pizzorno (a cura di), *La democrazia di fronte allo Stato. Una discussione sulle difficoltà della politica moderna*, in «Annali Feltrinelli», 43(2008).
- *La governance tra diritto e politica*, il Mulino, Bologna 2010.
- *La geografia mobile della governance globale*, in «Gnosis. Rivista italiana di intelligence», XXVI, n. 2 2020.

FOUCAULT, M.

- *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Éditions Gallimard, Paris 1975; tr. it. di A. Tarchetti, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Einaudi 2014.
- *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France 1977-1978*, Seuil/Gallimard, Paris 2004; tr. it. di P. Napoli, *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Feltrinelli, Milano 2023.
- *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*, Seuil/Gallimard 2004; tr. it. di M. Bertani e V. Zini, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Feltrinelli, Milano 2019.

FRIEDMAN, T. L

The World is Flat. A Brief History of the Twenty-first Century, Farrar, Straus & Giroux, New York 2005; tr. it. di A. Piccato, *Il mondo è piatto. Breve storia del ventesimo secolo*, Mondadori, Milano 2006.

FUKUYAMA, F.

- *The End of History and the Last Man* (1992); tr. it. di D. Ceni, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, UTET, Milano 2020.
- *Liberalism and Its Discontents*; tr. it. di B. Amato e M. Peroggi, *Il liberalismo e i suoi oppositori*, UTET, Milano 2022.

GALLI, C.

Democrazia, ultimo atto?, Einaudi, Torino 2023.

GALLINO, L.

Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi, Einaudi, Torino 2021.

GAMBARDELLA, D., R. LUMINO

Sapere valutativo e politiche pubbliche: l'ingannevole rincorsa al rigore, «Rassegna Italiana di Sociologia» / a. LVI, n. 3-4, luglio-dicembre 2015.

GARAPON, A.

La Raison du moindre État. Le néolibéralisme et la justice; tr. it. di R. Sabato, *Lo Stato minimo. Il neoliberalismo e la giustizia*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2012.

GERSTLE, G.

The Rise and Fall of the Neoliberal Order (2022); tr. it di C. dal Pozzo, *Ascesa e declino dell'ordine neoliberale. L'America e il mondo nell'era del libero mercato*, Neri Pozza Editore, Vicenza 2024.

GIOCOLI, N.

La scuola di Chicago, IBL libri, Torino 2023.

GIOLO, O.

Il diritto neoliberale, Jovene editore, Napoli 2020.

HUERTA DE SOTO, J.

La Scuola Austriaca. Mercato e creatività imprenditoriale, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003.

IANNELLO, C.

Lo Stato del potere. Politica e diritto ai tempi della post-libertà, Meltemi, Milano 2025.

INFANTINO, M.

Numera et impera. Gli indicatori giuridici globali e il diritto comparato, FrancoAngeli, Milano 2019.

IRTI, N.

Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto, Laterza, Roma-Bari 2006.

JESSOP, B.

The Regulation Approach, Governance, and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?, in *Economy and Society*, 1995.

KREVER, T.

Quantifying Law: legal indicator projects and the reproduction of neoliberal common sense, in *Third World Quarterly*, 2013, Vol. 34, No. 1.

LAPSLEY, I., MILLER, P.

The Resilience of New Public Management, Oxford University Press, Oxford 2024.

LEGHISSA, G.

- *Il modello dell'impresa e le origini della governamentalità biopolitica*, in L. Demichelis e G. Leghissa (a cura di), *Biopolitiche del lavoro*, Mimesis, Milano-Udine 2008.
- *Neoliberalismo. Un'introduzione critica*, Mimesis, Milano-Udine 2012.

LIPPMANN, W.

An Inquiry into the Principles of the Good Society, Little, Brown, Boston 1937; tr. fr. *La cité libre*, Librairie de Médicis, Paris 1938; tr. it. *La giusta società*, Einaudi, Torino 1945.

LUCARELLI, S.

Cala il sipario sull'ordine liberale? Crisi di un sistema che ha cambiato il mondo, Vita e Pensiero, Milano 2020.

MALATESTA, O.

Ordoliberalismo, Stato e società. Una teoria politica dell'ordine sociale, Mimesis, Milano-Udine 2025.

MATTEI, U.

La fine del diritto. La grande sostituzione tecnologica nell'era nuova, Feltrinelli, Milano 2025.

MAZZUCCATO, M.

Il grande imbroglio. Come le società di consulenza indeboliscono le imprese, infantilizzano i governi e distorcono l'economia, Laterza, Roma-Bari 2023.

MELIS G.,

Storia dell'amministrazione italiana, il Mulino, Bologna 2020.

MOINI, G.,

- *Neoliberismi e azione pubblica. Il caso italiano* (a cura di), Ediesse, Roma 2015.
- *New Public Management e neoliberismo. Un intreccio storico*, in «Economia e Lavoro», II, 2017
- *Neoliberismo*, Mondadori Università, Milano 2020.

NAPOLITANO, G.

Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 65, 2015, pp. 611-40.

ONGARO, E.

- *Explaining Contextual Influences on the Dynamics of Public Management Reforms: Reflections on some Ways Forward*, in C. Pollitt (ed.), *Context in Public Policy and Management: The Missing Link?*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton 2013, pp. 192-207.
- *Filosofia e governance pubblica*, Bocconi University Press, Milano 2021.
- *The long and winding road towards the EU policy of support to Member States public administration reform: History (2000-2021) and prospects*, «Public Policy and Administration» 2022, Vol. 0(0) 1-24.
- *Connecting Philosophy and Public Administration. Directions of Inquiry*, Palgrave Macmillan-Springer Nature Switzerland AG, Cham 2025.

OSBORNE, D., GAEBLER, T.

Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector, Addison-Wesley, Reading (MA) 1992.

PARSI, V. E.

- *Titanic. Il naufragio dell'ordine liberale*, il Mulino, Bologna 2018.
- *Titanic. Naufragio o cambio di rotta per l'ordine liberale*, il Mulino, Bologna 2022.
- *Contro gli imperi. Il futuro delle nostre democrazie nel nuovo ordine mondiale*, Bompiani, Giunti Editore, Firenze-Milano, pubblicato in accordo con Elastica srl, Bologna 2026

PIKETTY, T.

Une brève histoire de l'égalité, Seuil, Paris 2021; tr. it. *Una breve storia dell'uguaglianza*, La Nave di Teseo, Milano 2021.

POGGI, G.,

La burocrazia. Natura e patologie, Laterza, Roma-Bari 2013.

POLANYI, K.

The Great Transformation (1944); tr. it. R. Vigevani, *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino, 2010.

POLLITT, C., BOUCKAERT, G.

Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into The Age of Austerity, Oxford University Press, Oxford 2017.

POMMIER VINCELLI, D.

New Public Management, stato neo-weberiano e New Public Governance: tre modelli di riforma amministrativa in uno studio di Pollitt e Bouckaert, in «economia & lavoro», Anno LII, gennaio-aprile 2018, n. 1.

PORTER, T. M.,

- *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton University Press, Princeton 2020.
- *The Rise of Statistical Thinking - 1820-1900 -*, Princeton University Press, Princeton 2020.

PRETEROSSO, G.

Senza freni. La de-costituzionalizzazione neoliberale, in «Teoria politica. Nuova serie Annali [Online]», 9, 2019.

PRIEBUS, S., ANDERS L. H., SURUBARU N. C.

The advent of polity conditionality as a new form of internal governance in the European Union, «Journal of European Public Policy», 1–29.

RONCAGLIA, A.

L'età della disgregazione. Storia del pensiero economico contemporaneo, Laterza, Roma-Bari 2019.

SCHIAVONE, A., DE SENA, P., SALVI, C.

L'ordine del mondo. Regole giuridiche e società planetaria, Einaudi, Torino 2025.

SCHMITT, C.

Begriff des Politischen, Duncker & Humblot, München-Leipzig 1932; tr. it. di P. Schiera, *Il concetto di 'politico'*, in *Le categorie del 'politico'*, il Mulino, Bologna 2019

SHORE, C., WRIGHT, S.,

- *Governing by Numbers: Audit Culture, Rankings and the New World Order*, 23 Soc. Anthr. 22-28 (2015)

- *Audit Culture. How Indicators and Rankings are Reshaping the World*, Pluto Press, London-Las Vegas 2024.

SIMMEL, G.

Philosophie des Geldes; tr. it. e intr. a cura di A. Cavalli e L. Perucchi, *Filosofia del denaro*, Ledizioni, Milano 2019.

SIMONCINI, A.

«L'adattamento della razza umana ad un nuovo modo di esistenza». Note su *The Good Society* di Walter Lippmann, in *Politics. Rivista di studi politici*, n. 6, 2/2016.

SLOBODIAN, Q.

Globalist. The End of Empire and the Birth of Neoliberalism, Harvard University Press, 2018; tr. it. di J. Foggi, *Globalist. La fine dell'impero e la nascita del neoliberalismo*, Meltemi, Milano-Sesto San Giovanni 2021.

SORDI, B.

Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica, il Mulino, Bologna 2020.

SUPIOT, A.

- *L'Esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Éditions du Seuil, Parigi 2010; tr. it. di R. Prezzo, *Lo spirito di Filadelfia. Giustizia sociale e mercato totale*, et al./Edizioni, Milano 2011.
- *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France*, Librairie Arthème Fayard/Pluriel, Paris 2020.

VACCARO, S.

Il dispositivo della Governance, in A. Palumbo, S. Vaccaro (a cura di), *Governance, Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Mimesis, Milano 2007.

VEGETTI, M.

L'invenzione del globo. Spazio, potere, comunicazione nell'epoca dell'aria, Einaudi, Torino 2017.

WAPSHOTT, N.

Keynes Hayek. The Clash That Defined Modern Economics (2011); tr. it. di G. Carlotti, *Keynes o Hayek. Lo scontro che ha definito l'economia moderna*, Feltrinelli, Milano 2024.

ZANINI, A.

Ordoliberalismo. Costituzione e critica dei concetti (1933-1973), il Mulino, Bologna 2022.

Sitografia

Mission teorica del «Giornale Critico di Storia delle Idee»: <https://www.giornalecritico.it/about>.

Agenda ComPAct: https://reforms-investments.ec.europa.eu/public-administration-and-governance-coordination/enhancing-european-administrative-space-compact_en.

A History of the Mont Perelin Society: <https://fee.org/articles/a-history-of-the-mont-pelerin-society/> (link riportato da G. Moini in *Neoliberalismo*, Mondadori Università, Milano 2020, p. 23).

Discorso Margaret Thatcher 1987: <https://www.margaretthatcher.org/document/106680>.

Voce Treccani Washington Consensus: [https://www.treccani.it/enciclopedia/washington-consensus_\(Lessico-del-XXI-Secolo\)/#google_vignette](https://www.treccani.it/enciclopedia/washington-consensus_(Lessico-del-XXI-Secolo)/#google_vignette).

M. R. Ebano, *Luci e ombre degli indicatori Doing Business della Banca Mondiale*, Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dipartimento del Tesoro. Direzione I: Analisi economico-finanziaria, 2022: https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/note_tematiche/Nota-Tematica-n-3-Aprile-2022.pdf.

Articolo di Ernesto Galli della Loggia, *La forza del diritto*, pubblicato il 14 aprile 2026 sul «Corriere della Sera»: https://www.corriere.it/opinioni/26_aprile_14/la-forza-del-diritto-14bb670a-a6cd-4898-b362-1cb829860x1k.shtml).

Intervista a Pasquale De Sena del 30 giugno 2025 su «Avvenire»: https://www.avvenire.it/attualita/il-giurista-de-sena-onu-e-corte-penale-contano-ma-vanno-riformati_93226).

Discorso del premier canadese Mark Carney del 20 gennaio 2026 al World Economic Forum di Davos: <https://www.weforum.org/stories/2026/01/davos-2026-special-address-by-mark-carney-prime-minister-of-canada/#:~:text=This blog contains the full,Annual Meeting 2026 in Davos.>

Testo del discorso del premier canadese Mark Carney tradotto in italiano sul sito del «Corriere della Sera»: https://www.corriere.it/esteri/26_gennaio_21/mark-carney-discorso-davos-2d7f7050-c66c-4fdb-892a-a64346ce1x1k.shtml.

Testo del discorso di Mario Draghi tenuto il 2 febbraio 2026 all'Università KU Leuven in Belgio tradotto in italiano sul sito de «la Stampa»: <https://www.lastampa.it/esteri/2026/02/02/news/il-discorso-integrale-di-mario-draghi-l-ordine-globale-e-defunto-15491744/>.

Testo del discorso del cancelliere tedesco Friedrich Merz tenuto il 13 febbraio 2026 alla Conferenza sulla Sicurezza di Monaco: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-kanzler-msc-2407218>.

Standard of Excellence for Public Administration Education and Training del Department of Economic and Social Affairs delle Nazioni Unite: <https://publicadministration.desa.un.org/un-desaiasia-2025-standards-excellence-public-administration-education-and-training>.

Intervista al Segretario generale delle Nazioni Unite Antonio Guterres a «la Repubblica» del 5 febbraio 2026: https://www.repubblica.it/esteri/2026/02/05/news/guterres_intervista_onu_rischio_collasso-425139415/. (Ampi stralci

dell'intervista su «Vatican News»: <https://www.vaticannews.va/it/mondo/news/2026-02/guterres-intervista-nazioni-unite-gaza-ucraina-guerra.html>).

Testo del discorso tenuto il 15 gennaio 2026 dal Segretario generale delle Nazioni Unite Antonio Guterres all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sulle priorità del 2026: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statements/2026-01-15/secretary-generals-remarks-the-general-assembly-priorities-for-2026>.

La presente tesi è stata prodotta con risorse derivanti dal D.M. n. 351 del 9 aprile 2022, a valere sul PNRR – finanziato dall’Unione europea – NextGenerationEU – Missione 4 *“Istruzione e ricerca”*, Componente 1 *“Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido all’Università”*

Investimento 4.1 *“Estensione del numero di dottorati di ricerca e dottorati innovativi per la pubblica amministrazione e il patrimonio culturale”* Dottorati per la Pubblica Amministrazione