

# LA GOVERNANCE,

*tra globalizzazione e sviluppo*

## Premessa

**I**l «paradosso del nostro tempo» che il Libro bianco sulla *governance* europea edito dalla Commissione europea nel 2001 metteva in luce («Da un lato, gli Europei chiedono ai politici di risolvere i grandi problemi della nostra società, dall'altro, questi stessi cittadini nutrono sempre minor fiducia nelle istituzioni e nelle politiche che queste adottano, o finiscono per disinteressarsene»), a una più attenta considerazione è tale soltanto in apparenza. La realtà sembra essere più facilmente comprensibile ove si consideri che, mentre si assiste oggi a un'impressionante ed evidente globalizzazione dell'economia e delle comunicazioni, molto più indietro è l'evoluzione della globalizzazione sociale e di quella politica, per non parlare di quella giuridica a queste ultime strettamente legata. Di qui l'insoddisfazione dei governati e anche la richiesta di passare a una vera *governance*, nel senso fatto proprio dall'etimo, fusione di *government* e di *alliance*.

Mi propongo in questa sede di dimostrare: 1) che un «cattivo» approccio alla mondializzazione o globalizzazione genera

disfunzionamento della democrazia, concentrazione abnorme del potere e riduzione dei livelli di partecipazione; 2) per contro, che un «buon» approccio alla globalizzazione favorisce il funzionamento corretto dei sistemi democratici, la diffusione del potere e adeguate possibilità di partecipazione, o, da un altro punto di vista, di *governance* (concetto che, come apparirà chiaro più oltre, per me costituisce sinonimo del binomio partecipazione e responsabilità); 3) che la risultante del secondo approccio va poi verificata avendo per base la nozione di sviluppo (sostenibile ed equo), perché non si dà *alliance* senza sviluppo sostenibile ed equo.

Va da sé che, secondo la mia impostazione, alla scelta dei due diversi approcci alla globalizzazione non concorrono soltanto ragioni di ordine culturale, ma altresì (in una dinamica circolare) di ordine economico e sociale. Sono lontani i tempi nei quali si pensava di poter comprendere e spiegare le società umane ricorrendo ora alle sole cause di ordine ideale e culturale, ora a quelle di ordine economico-sociale. La globalizzazione stessa è la risultante di fattori culturali, sociali, economici, giuridici.

## 1. Il «cattivo» approccio

Quello che ho chiamato cattivo approccio alla globalizzazione può essere riassunto così: esisterebbe un angioletto, che si chiama mercato, capace per sua natura di convertire l'interesse privato in efficienza economica del sistema e di ridurre gli squilibri nella distribuzione della ricchezza e nell'occupazione; esisterebbe però altresì un diavoletto, che si chiama intervento pubblico, responsabile unico di inefficienze e burocratismi, quando non peggio. La globalizzazione economica finalmente consentirebbe un ordine economico mondiale basato sull'angelo mercato, presidiato da istituzioni mondiali il cui solo compito dovrebbe essere quello di impedire che i poteri pubblici, condizionati dal diavolo interventista, vadano al di là del mero ruolo di controllori del «buon» funzionamento del mercato stesso.

Dato e non concesso che, nei mercati nazionali, le cose siano andate davvero così (ed è lecito nutrire molti dubbi, ma il discorso fuoriuscirebbe dal tema e anche dalle mie competenze professionali), è abbastanza consolidato nella letteratura economica internazionale (due nomi per tutti: Amartya Sen e Joseph Stiglitz) che quella schematica rappresentazione non vale per il mercato internazionale, così come non vale, altrettanto pacificamente, per alcuni delicati settori dei «mercati» nazionali, pensiamo alla sanità o all'istruzione: le asimmetrie informative sono là e qui tali e tante da far venire meno la «naturale» capacità di autoregolazione del mercato e, dunque, da indurre più disuguaglianze e, dunque, meno globalizzazione. Ora, il vero problema è che non è mai esistita, e comunque non può esistere in un contesto globalizzato, alcuna «mano invisibile».

Appare di tutta evidenza il nesso tra la situazione descritta e il rafforzamento

della democrazia: se alla globalizzazione economica non si affianca un forte potere politico non soltanto di controllo, ma di stimolo, di promozione, in altre parole una politica pubblica dello sviluppo, la partita sarà necessariamente perduta. Ciò vale anche per i diritti sociali nelle nostre «vecchie» democrazie europee.

Il discorso sin qui fatto tocca anche la partita della democrazia e degli spazi di libertà. Democrazia formale e democrazia sostanziale vanno sempre insieme, ma la prima è il necessario presupposto perché possa esservi la seconda. Irridere i gesti della democrazia formale sulla



base di antichi ricordi giacobini significa deformare quegli stessi ricordi, perché la critica giacobina alla democrazia «formale» muoveva non dal rifiuto di quei gesti, ma dal desiderio di un di più e di un oltre rispetto all'esercizio soltanto «elettorale» della democrazia.

Accanto al funzionamento corretto dei meccanismi democratici, il coinvolgimen-

to partecipativo: la globalizzazione qui funziona come sfondo, in quanto disvela la fragilità delle aggettivazioni delle libertà e pone l'esigenza di una non eludibile co-responsabilità (e cioè del passaggio da spettatori della democrazia ad attori della stessa).

Ma il discorso deve, per non essere troppo candido o troppo ipocrita, toccare anche casa nostra, europea e italiana. Bisogna anzitutto essere capaci di mettere in rapporto libertà e responsabilità, per evitare di avvitarci in false libertà che non sono altro che forme mascherate di dipendenza culturale ed economica. Due mi sembrano gli ambiti nei quali una falsa idea di libertà, sconnessa da quella di responsabilità, sta facendo i maggiori danni: in primo luogo quello dell'ambiente, in secondo luogo quello dell'informazione e della comunicazione di massa. Nel primo si gioca la nostra responsabilità verso le generazioni future. Nel secondo viene in rilievo la stessa possibilità di parlare di libertà consapevole e, dunque, di partecipazione. Anche e soprattutto nel nostro Paese, il coraggio della libertà va oggi esercitato soprattutto in questi campi.

## 2. Il «buon» approccio

Il passaggio al secondo approccio richiede evidentemente la compresenza di condizioni favorevoli di ordine culturale, in primo luogo quel nesso, già accennato, tra libertà e responsabilità.

Qui registriamo da alcuni anni un cambiamento di lessico e di concetti nella riflessione culturale internazionale, potendosi sostenere che il collegamento tra libertà e responsabilità si pone oggi come denominatore comune del pensiero contemporaneo postmoderno e delle sue «traduzioni» costituzionali ed è venuto a sostituire il precedente dominante assioma della libertà «liberale», assoluta e limitata

soltanto per ragioni di convenienza o di conflitto con l'uguale libertà altrui. Il liberalismo politico ha superato da tempo l'individualismo integrale, secondo cui l'unico valore è appunto l'individuo e il legame sociale consisterebbe soltanto nel reciproco riconoscimento dell'individualità come criterio ultimo e decisivo. Da Rawls a Dworkin, sino all'ultimo Habermas (per non parlare di Jonas e, fra i giuristi di Häberle e di Zagrebelsky, da noi; ho già menzionato, tra gli economisti, Sen e Stiglitz) il *leit motiv* va nel senso del ripensamento proprio del rapporto tra libertà e responsabilità.

Questo approccio comporta notevoli conseguenze proprio in ordine alla democrazia e ai diritti fondamentali che ne costituiscono, nelle loro diverse «generazioni», parte integrante. Scopo dei diritti fondamentali, scrive uno degli autori sopra menzionati, Peter Häberle, è anche quello di indirizzare l'individuo verso lo Stato e verso la comunità; essi non hanno una connotazione preminentemente negativa e difensiva, ma promozionale: «I diritti fondamentali sarebbero privati del loro carattere specificamente costituzionale qualora si volesse vedere in essi soltanto una funzione di difesa. Ciò non corrisponderebbe allo scopo della costituzione, che è quello di coordinare gli uomini all'interno di una comunità politica». Potrei continuare con le citazioni (mi trovo adesso a casa mia ...), ma credo che, per i nostri fini, ciò sia sufficiente per rimettere su basi meno incerte la questione della *governance* in uno spazio e tempo globalizzati.

A questo punto sorge spontanea una riflessione di grande valenza culturale, soprattutto per i cattolici. Se la sfida più grossa che pone la globalizzazione è, come si è visto, quella di far corrispondere il livello della risposta sociale, politica e amministrativa al livello dell'interesse e/o

del bisogno cui fare fronte, ciò corrisponde esattamente al contenuto tradizionale del principio di sussidiarietà, non a caso rilanciato in questi anni (dal Trattato di Maastricht alla revisione costituzionale italiana del 2001). Ma attenzione: circola talvolta una lettura un po' veterolibérale della sussidiarietà, come se essa fosse una

L'ESPERIENZA

ITALIANA

DIMOSTRA COME

UNA LEGGE

ELETTORALE

POSSA AVERE

INFLUENZE

NEFASTE SULLA

POSSIBILITÀ

STESSA

DI RACCORDARE

OPINIONE

PUBBLICA E

ISTITUZIONI

variante del principio della libera concorrenza e dell'economia di mercato. Conviene, come sempre, riandare alle fonti: il celeberrimo n. 80 dell'Enciclica *Quadragesimo Anno*, che fissa la nozione di sussidiarietà ancora oggi ripresa, è preceduto da un meno noto, ma decisivo art. 79, nel quale troviamo la denuncia dello statalismo, ma in quanto radicato in quel «vizio dell'individualismo», che avrebbe condotto a una situazione nella quale «restano di fronte quasi soli gli in-

dividui e lo Stato». Di qui la necessità di coniugare sempre strettamente sussidiarietà e solidarietà e di intendere la prima in senso promozionale e non meramente difensivo.

Certo, rimangono alcune domande di fondo. La prima riguarda l'esistenza o meno delle condizioni culturali di fatto, nelle nostre mentalità, per vivere una piena condi-

zione di convivenza democratica e favorire il richiamato passaggio da spettatori ad attori, indispensabile premessa perché si possa parlare di *governance* come sintesi di *government* e di *alliance*. Si è già visto che il nesso libertà e responsabilità si va affermando nella riflessione culturale alta, ma ciò non accade ancora nella banalizzazione quotidiana dei media. Sembra anzi che la situazione venga a dar ragione a un lontano passo di Tocqueville, nella parte finale di *La democrazia in America*: «Vedo una folla innumerevole di uomini simili ed eguali che incessantemente si ripiegano su se stessi per procurarsi piccoli e volgari piaceri, di cui riempiono la loro anima (...) Al di sopra di costoro si eleva un potere immenso e tutelare, che, da solo, si incarica di assicurare loro i piaceri e di vegliare sulla loro sorte (...) Assomiglierebbe al potere paterno se, come quello, avesse per fine di preparare gli uomini all'età varie; ma, al contrario, non cerca che di fissarli irrevocabilmente all'infanzia; gli piace che i cittadini siano contenti, a condizione che pensino soltanto a essere contenti».

La seconda concerne la coerenza con le esigenze di una autentica *governance* degli strumenti che la democrazia si è data per facilitare il raccordo tra governanti e governati, prime fra tutti le leggi elettorali. L'esperienza italiana recente, per quanto attiene al sistema elettorale in vigore per le assemblee parlamentari, dimostra come una pessima legge elettorale possa avere influenze nefaste sulla possibilità stessa di raccordare opinione pubblica e istituzioni.

La terza questione concerne la possibilità di continuare ancora ad utilizzare e applicare la nozione di sviluppo, sia pure temperata dall'aggettivo sostenibile. Mi limiterò, in proposito, ad alcune considerazioni conclusive, a partire dalla nozione di sviluppo come conosciuta dalla riflessione costituzionalistica e internazionalista.

### 3. La nozione di sviluppo

Tra i costituzionalisti e gli internazionalisti, c'è una sufficiente convergenza nel considerare pienamente normative le espressioni contenute nei Trattati comunitari. Ora, nel Trattato di Maastricht si dice che gli Stati membri si impegnano a promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione.

Qualche volta, anche da parte dei critici dell'economicismo e dell'efficientismo, si scivola nell'atteggiamento di essere più realisti del re e quindi nell'atteggiamento di imputare alle regole comunitarie una deriva economicista.

Le regole comunitarie che ci disciplinano attualmente mettono sullo stesso piano la realizzazione del mercato interno e il rafforzamento della coesione economica e sociale, consentendoci dunque di superare la sterile critica dell'economicismo comunitario.

Vediamo quindi nella costruzione comunitaria una nozione forte di svilup-

po: sviluppo è per me quel passaggio del preambolo del Trattato di Maastricht, il riferimento al processo di coesione economica e sociale.

Il primo profilo critico si può esprimere con una domanda: è possibile, è lecita una politica di sviluppo (intendendo una politica di sviluppo orientata dai pubblici poteri)? Lo sfondo dell'intervento pubblico è quello inevitabilmente comunitario-nazionale e non solo comunitario e, dunque, la domanda equivale a chiedersi con quali tecniche è possibile mantenere l'approccio di fondo, sulla possibilità-liceità di una politica di sviluppo riferita ai livelli comunitari e nazionali.

Secondo profilo: quale è la logica di una politica di sviluppo? Oggi quasi nessuno apprezza più l'impostazione discendente. In una piega della legge n. 59 del 1997 (la *Bassanini-I*), all'art. 4, quando si tratta della riforma e della ristrutturazione della pubblica amministrazione, si fa anche un cenno alla necessità di rivisitare le politiche per le aree depresse. Rivisitare in che senso? Qui viene il nesso con il principio di sussidiarietà, cioè la logica dovrebbe essere quella di passare da una tecnica discendente ad una tecnica ascendente.

Allora un primo elemento sul nesso tra sviluppo e sussidiarietà è quello di concludere che non c'è una politica di sviluppo senza un approccio compiutamente ascendente.

Il discorso richiede a questo punto un'esemplificazione circa gli strumenti della *governance*. Uno di questi è il «patto territoriale», cioè un accordo promosso da enti locali, patti sociali o da altri soggetti pubblici o privati, quindi soggetti lasciati alla inventività del territorio. Si tratta, dunque, di un accordo relativo all'attuazione di un programma di intervento, caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale, una nozione larghissima, dunque, di *patto territoriale*



che mette insieme momenti istituzionali e momenti privati con riferimento alle parti sociali, tenendo conto delle problematiche occupazionali del lavoro e, forse, di un determinato clima delle relazioni industriali. La procedura, o programmazione, negoziale è quella che qui più interessa, perché è quella più capace di mettere insieme lo sviluppo con le regole della sussidiarietà e lo svolgimento della sussidiarietà sia tra le istituzioni, quindi verticale, sia tra pubblico e privato, quindi orizzontale.

Una programmazione negoziale richiede, anzitutto, una grande capacità da parte delle Amministrazioni pubbliche che conducono la programmazione stessa. La procedura negoziale di incentivazione ha

bisogno di una Amministrazione capofila, che abbia le risorse di personale e la chiarezza necessaria per poter tenere insieme interessi e, qualche volta, identità confliggenti e differenti. Ma richiede altresì la capacità di alleanza con gli interessi e i valori coinvolti, in una parola richiede il passaggio da una strategia di programmazione verticalizzata a una strategia di alleanze territoriali. Cioè di *governance*.

Siamo pronti alla generalizzazione di un tale scenario? In tanti territori, a tutta evidenza non lo siamo ancora.

Anche su questo punto, la risposta positiva sarà allora affidata alle strategie educative e formative che saremo capaci di intraprendere.