Rosario Sapienza

Professore straordinario di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione Europea nell'Università di Catania

Governance

Si è fatto sempre più frequente l'uso del termine *governance*. Esso ricorre in differenti contesti, i più comuni dei quali sono rappresentati dalla nozione di *Governance* europea, cui fa riferimento il Libro Bianco della Commissione ad essa dedicato, e dalla nozione di *Global Governance*, cui sono stati dedicati qualche anno fa i lavori di una apposita Commissione di studio delle Nazioni Unite.

Il termine *governance* è in uso comune nel lessico della scienza politica, specie quella di scuola anglosassone ed è di difficile e comunque non univoca traduzione in lingua italiana, per cui appare utile, visto anche il suo carattere ormai consolidato di termine tecnico, mantenere la dizione nell'originale inglese.

Se si vuol cercare di precisarne la sfera semantica in italiano, può dirsi che esso si riferisce all'azione comune e sinergica di tutte le componenti che determinano l'equilibrio complessivo di un dato sistema politico in un momento dato.

Così facendo si rende anche evidente la differenza di significato tra *governance* e *government*, laddove la prima parola indica un campo di attori e di processi assai più ampio e diversificato della seconda, *government*, che indica sia le istituzioni formalmente deputate al governo

di una società, sia le funzioni stesse di governo.

Con una perifrasi la parola *governance* è stata talvolta resa in lingua italiana con l'espressione «sistema allargato di governo», ove allargato indica con chiarezza il coinvolgimento di attori e processi non sempre e automaticamente implicati nella nozione di governo.

Tale traduzione mostra in maniera abbastanza evidente anche quanto distante sia questa concettualizzazione rispetto alle tradizionali distinzioni in uso nella scienza politica e nel diritto pubblico europei, ove è netta, almeno in linea di principio, la differenziazione tra ciò che appare ricollegato alla sfera delle pubbliche istituzioni e ciò che riguarda la società civile.

E d'altra parte, appare interessante, anche se niente affatto singolare, che il termine *governance* si consolidi nell'uso nel momento in cui prende corpo e sempre più si afferma l'ideologia delle dimissioni e delle privatizzazioni, nonché delle devoluzioni. Dal pubblico ci si allarga a una gestione privatizzata anche di compiti di rilevante interesse collettivo (dimissioni e privatizzazioni) e dallo Stato si trasferiscono poteri a corpi intermedi, ancorché di sicura matrice pubblicistica (devoluzioni).

Governance e principio di sussidiarietà

Si tratta di nodi che è difficile sciogliere in questo contesto, ma che sarebbe utile indagare.

È certo comunque che essi mostrano, con il loro solo proporsi, singolari e interessanti punti di contatto tra l'idea della *governance* e idee più tradizionalmente appartenenti al deposito concettuale della scienza politica continentale. Se, infatti, la *governance*, nella sua contrapposizione al *government*, allude a una più diffusa partecipazione di attori alla gestione della cosa pubblica, essa sicuramente richiama, in un singolare gioco di corrispondenze, sia la tradizionale teoria dei corpi sociali intermedi, sia le multiformi dimensioni della sussidiarietà come «regola aurea» dell'interazione tra il corpo politico a vocazione generale e i corpi intermedi in qualche modo a esso subordinati.

Così, ad esempio, la *Commission on Global Governance*, nel suo rapporto *Our Global Neighbourhood*, chiaramente si riferisce all'impossibilità che i governi statali possano «governare» le relazioni internazionali auspicando, in maniera abbastanza netta, l'allargamento delle sfere di governo a processi e attori anche di natura privatistica. E ciò sia nella dimensione più propriamente internazionale o sovranazionale, ossia delle strategie di governo di problemi che vanno oltre la dimensione di un singolo Stato, sia in una dimensione più complessivamente globale, ossia come modello di azione e di strategie all'interno delle singole comunità statali.

Nella stessa logica si muove il Libro Bianco della Commissione sulla *Governance* europea, delineando non più un rapporto tra l'Unione e i singoli Stati, ma

un più diretto rapporto tra tutti gli attori, pubblici o privati che siano, coinvolti nell'esercizio di compiti di interesse pubblico.

Similmente, recenti anche se ormai classiche teorizzazioni della «cittadinanza attiva» fanno riferimento all'idea della *governance* per fondare l'utilità, se non la doverosità, dell'assunzione di compiti di interesse pubblico da parte di associazioni di cittadini che agiscono, non perché investiti di pubbliche funzioni, ma in quanto cittadini e a titolo della loro stessa cittadinanza, ovviamente ripensata in termini di attiva partecipazione alla gestione della cosa pubblica.

Così stando le cose, appare evidente che auspicare l'affermarsi di strategie di *governance* ai più vari livelli implichi il riferimento a una strategia di coesistenza tra le varie istanze coinvolte, ispirata a una valorizzazione delle loro specifiche competenze. Ecco allora che siamo utilmente ricondotti al concetto di sussidiarietà, intesa come modello di coesistenza tra diverse istanze le quali si attivano a misura che il loro intervento possa più vantaggiosamente, perché più efficace o semplicemente più efficiente, affrontare un problema la cui soluzione urge.

È utile, comunque, ricordare a questo punto come il principio di sussidiarietà non offra soluzioni precostituite, ma solo ispiri un'adeguata valorizzazione delle istanze intermedie rispetto all'interventismo potenzialmente onnipervasivo delle istanze superiori. La storia stessa del principio di sussidiarietà, del resto, sia nelle sue versioni più laiche, sia nella dottrina sociale della Chiesa, della quale costituisce parte fondante, appare chiaramente condizionata dall'esigenza di arginare il dilagante potere del sovrano prima e dello Stato che gli succede poi, mo-

dellando sul potere del sovrano l'invasività e pervasività del proprio.

Governance e crisi delle istituzioni pubbliche

Così delineate, ancorché rapidamente, sia l'area semantica del termine *governance*, sia le interazioni e le implicazioni del termine stesso, giunge il momento di proporre alcune riflessioni sistematiche sull'affermarsi del suo uso.

Alcune appaiono scontate e peraltro già implicite in quanto appena ricordato nei paragrafi precedenti. L'appello alla dimensione più generale della *governance*, rispetto alle più tradizionali strategie di *government*, si ricollega chiaramente alla crisi delle istituzioni pubbliche che attraversa l'Occidente industrializzato. Crisi di legittimità e di rappresentatività, ma anche crisi più ampiamente di legittimazione, dato che le istituzioni pubbliche si rivelano sempre più spesso incapaci di affrontare e di risolvere i problemi che le interpellano. E ciò sia a livello interno alle singole comunità statali, sia a livello della dimensione internazionale o sopranazionale.

Di fronte a queste problematiche, due risposte si confrontano. Da una parte quella della «aziendalizzazione» delle istituzioni pubbliche: per le quali si propongono spesso improponibili analogie con l'impresa privata, quando non ci si spinga fino ad affermare, con disarmante franchezza, la necessità di sostituire semplicemente alle istituzioni pubbliche quelle private, sul presupposto che queste siano strutturalmente, ontologicamente quasi, più efficienti ed efficaci di quelle.

L'altra risposta ruota attorno appunto alla nozione di *governance*, e vorrebbe ripensare la dinamica pubblico-privato nell'ambito di una comune strategia di

intervento che li veda insieme impegnati nello svolgimento di compiti di interesse collettivo. Di fronte a questo o quel problema che richieda interventi si partirebbe dunque dall'idea che l'interazione di più attori (pubblici e privati) possa assicurare l'equilibrio complessivo e dunque l'ottimizzazione delle soluzioni.

«Niente di nuovo sotto il sole», si sarebbe quindi tentati di affermare. All'abusata diatriba «più Stato-meno Stato» si sostituirebbe quella «*Governance-Mercato*», dove la *governance* apparirebbe l'ultima sponda di chi vorrebbe governare il mercato in chiave sociale, sia pure non in forme dirigiste, ma più partecipate.

In realtà non è possibile proporre la questione in termini così rigidamente dicotomici; e certo, se il problema della *governance* si pone proprio a partire dall'idea che ci debba essere meno Stato, ma non per questo meno governo, sarebbe ingeneroso e forse perfino mendace sostenere che chi vorrebbe meno Stato voglia anche meno o nessun governo.

La governance come risposta alle grandi sfide contemporanee

La questione appare invece più complessa. Siamo di fronte a una svolta epocale, a una cesura che si pone fra la storia delle istituzioni come l'abbiamo vissuta fino a questo momento a partire dall'instaurarsi delle forme tipiche della modernità, e un domani che appare pericolosamente esposto all'ignoto e alle sue formidabili sfide: l'universo insondabile delle problematiche bioetiche, la telematizzazione dell'interazione sociale, il disfacimento dei territori inquinati, l'anomia delle grandi città, per citare solo alcuni dei drammi della società occidentale globalizzata, e, nello stesso tempo, i gruppi terroristici di matrice fonamen-

talista islamica e i loro attacchi all'Occidente e alla sua cultura.

Di fronte a queste sfide e alle paure che esse generano non sorprende che si cerchino strategie di governo più partecipative, quasi corporative. È quasi come se si volesse stringersi in una ideale dimensione di villaggio, dove ognuno ritor-

na qualcuno, dove le soluzioni ai problemi comuni si cercano e si trovano insieme, dove il sovrano appare lontano e indifferente, e tutto sommato ci si augura che così rimanga. Il problema è che tutto ciò accade nell'indifferenza generale, mentre pochi sono coloro che si preoccupano del futuro comune.

Per saperne di più

AMATO G., «Soggetti e strumenti della democrazia governante», in *Mondayoperaio*, 2 (1991) 58-63.

BALDASSARRE A., *Globalizzazione e democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2002.

BARCELLONA P., *Le passioni negate. Globalismo e diritti umani*, Cittaperta, Troina (EN) 2001.

BAUMANN Z., *Della globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Laterza, Roma-Bari 1999.

COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Bianco sulla Governance europea*, 2001, in <www.europa.eu.int>.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, *Our Global Neighbourhood*, in <www.cgg.ch>.

MORO G., *Manuale di cittadinanza attiva*, Carocci, Roma 1998.

SAPIENZA R., *Un mondo da governare*, SEI, Torino 1995.