

Mercati globali e Public Governance in Europa

*Luca Bisio**

1. I principi di Governance pubblica in Europa

La rilevanza dei temi sollevati dagli studi sulla *corporate governance* nel settore privato ha fatto sì che il dibattito si sia progressivamente ampliato fino ad estendersi alle problematiche del governo delle organizzazioni che operano all'interno della pubblica amministrazione.

In particolare, indipendentemente dai diversi sistemi di amministrazione che si sono delineati in Europa, il problema del rapporto tra il governo dello Stato, degli enti e delle aziende pubbliche e gli *stakeholders* di riferimento (interni ed esterni) rimane di rilievo essenziale.

Ciò vale, infatti:

- sia in un sistema come quello italiano dove il principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale¹ trova rilevante applicazione e la distinzione delle funzioni di indirizzo e controllo (di competenza degli organi politici) da quelle di gestione (assegnate al *management*) appare, almeno normativamente, radicata;
- sia nel modello francese, nel quale ad esempio i poteri gestionali sono in capo al Sindaco ed il grado di decentramento amministrativo non è particolarmente sviluppato, specie in relazione a quanto avvenuto invece in Germania, dove è rilevante il peso del *länder* e le amministrazioni locali, già titolari di funzioni proprie, possono intervenire a seguito di ulteriori deleghe effettuate dai *länder* stessi.

1.1. Le linee di indirizzo della Commissione Europea

Un primo passo per affrontare il tema della *governance* a livello sovranazionale è stato effettuato dalla Commissione delle Comunità Europee che ha enunciato, all'interno del suo Libro bianco, cinque principi di *governance* (Figura 1) che intendono costituire 'il fondamento della democrazia e del principio della

* Professore di Economia e Gestione delle Imprese, Università degli Studi di Milano-Bicocca

legalità degli Stati membri' e che possono essere applicati 'a tutti i livelli di governo: globale, europeo, nazionale, regionale e locale'.

Innanzitutto, viene stabilito che le istituzioni devono operare in modo più aperto, devono adoperarsi attivamente per spiegare meglio, con un linguaggio accessibile e comprensibile al grande pubblico, che cosa fa l'UE e in che consistono le decisioni che essa adotta. Ciò al fine di accrescere la fiducia dei cittadini in istituzioni complesse e di difficile 'leggibilità' (*Principio di 'Apertura'*).

In secondo luogo, viene posto l'accento su come qualità, pertinenza ed efficacia delle politiche dell'UE dipendano dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione, all'esecuzione. Ciò in quanto, grazie ad una maggiore partecipazione, sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche. (*Principio di 'Partecipazione'*).

Non minore importanza viene assegnata al concetto di responsabilità. I ruoli all'interno dei processi legislativi ed esecutivi vanno definiti con maggior chiarezza. Ogni istituzione dell'UE deve spiegare qual è il suo ruolo in Europa e deve assumerne la responsabilità. Ma vi è esigenza di maggiore chiarezza e maggiore responsabilità anche da parte degli Stati membri e di tutti coloro che partecipano, a qualsiasi livello all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione (*Principio di 'Responsabilità'*).

Un'azione responsabile deve portare all'elaborazione di politiche efficaci e tempestive, che producano i risultati richiesti in base ad obiettivi chiari, alla valutazione del loro impatto futuro e, ove possibile, delle esperienze acquisite in passato. Per la loro efficacia, è necessario inoltre che le politiche siano attuate secondo proporzionalità (strumenti adeguati agli obiettivi) e le decisioni siano adottate al livello più opportuno (*Principio di 'efficacia'*).

Infine la Commissione pone l'accento sul fatto che le politiche e gli interventi dell'UE devono essere coerenti e di facile comprensione. Ciò è motivato dal fatto che la gamma dei compiti da assolvere è andata ampliandosi, l'allargamento dell'UE accentuerà le differenze; le autorità regionali e locali sono sempre più coinvolte nelle politiche dell'UE (*Principio di 'Coerenza'*).

Già da una prima lettura dei Principi si nota come, accanto alla più volte ravvisata necessità di promuovere una maggiore visibilità delle istituzioni comunitarie², venga posta una forte enfasi su tre concetti di fondo che devono ispirare l'azione di ciascuna amministrazione pubblica a qualsiasi livello essa operi.

In particolare:

- l'efficacia e la tempestività dell'azione amministrativa, che deve produrre risultati facilmente confrontabili con le finalità e gli obiettivi che ci si erano posti e deve focalizzarsi sull'impatto da lei stessa generato e non sulla quantità di prodotto/servizio erogato;
- la trasparenza e la partecipazione dei processi decisionali e dei relativi percorsi applicativi in quanto considerati una leva per massimizzare l'effetti delle politiche pubbliche;
- la responsabilità come fondamento del proprio grado di *accountability*.

Si evince, però, anche come i principi trattati si concentrino:

- da un lato, soprattutto su aspetti di natura principalmente 'aziendalista' (ricerca di efficacia, efficienza, trasparenza, ecc.);

- dall'altro lato, su una dimensione della *governance* europea prettamente legata alla soluzione delle problematiche interne e poco attenta, se si eccettuano le dichiarazioni di principio, alla considerazione del contributo dell'UE allo sviluppo di una *governance* pubblica globale.

Figura 1: Principi di Governance dell'Unione Europea

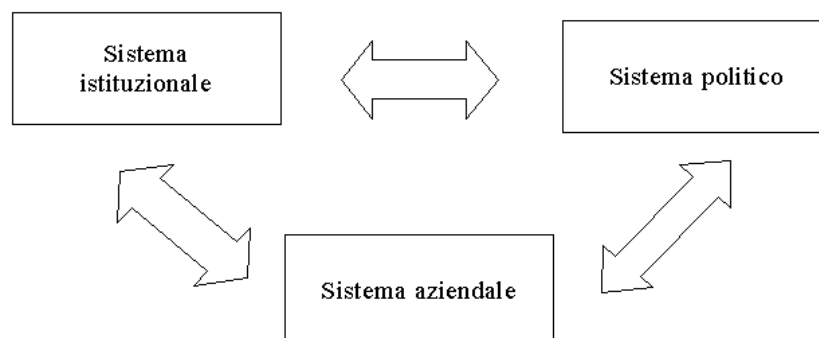
	Descrizione
Apertura	Le istituzioni devono operare in modo più aperto: assieme agli Stati membri, devono adoperarsi attivamente per spiegare meglio, con un linguaggio accessibile e comprensibile al grande pubblico, che cosa fa l'UE e in che consistono le decisioni che essa adotta. Questo principio riveste particolare importanza se si vuole accrescere la fiducia dei cittadini in istituzioni complesse.
Partecipazione	La qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dell'Unione dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione, all'esecuzione. Con una maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche. Perché ci sia una maggiore partecipazione è indispensabile che le amministrazioni centrali cerchino di interessare i cittadini all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione.
Responsabilità	I ruoli all'interno dei processi legislativi ed esecutivi vanno definiti con maggior chiarezza. Ogni istituzione dell'UE deve spiegare qual è il suo ruolo in Europa e deve assumersene la responsabilità. Ma vi è esigenza di maggiore chiarezza e maggiore responsabilità anche da parte degli Stati membri e di tutti coloro che partecipano, a qualsiasi livello all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione.
Efficacia	Le politiche dell'UE devono essere efficaci e tempestive, producendo i risultati richiesti in base ad obiettivi chiari, alla valutazione del loro impatto futuro e, ove possibile, delle esperienze acquisite in passato. Per la loro efficacia, è necessario inoltre che le politiche siano attuate secondo proporzionalità e le decisioni siano adottate al livello più opportuno.
Coerenza	Le politiche e gli interventi dell'Unione devono essere coerenti e di facile comprensione. Si avverte una crescente esigenza di coerenza: la gamma dei compiti da assolvere è andata ampliandosi; l'allargamento dell'Unione accentuerà le differenze; sfide quali il cambiamento climatico e il calo demografico superano i confini delle politiche settoriali sulle quali si è costruita l'Unione; le autorità regionali e locali sono sempre più coinvolte nelle politiche dell'UE. La coerenza richiede una leadership politica ed una decisa assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni, così da assicurare un'impostazione coerente all'interno di un sistema complesso.

Fonte: Libro Bianco sulla Governance della Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles, 2001

1.2 Le determinanti del funzionamento della pubblica amministrazione

Per analizzare il funzionamento delle pubbliche amministrazioni e per cercare di identificare principi di *governance* che non risultino semplicemente 'adattati' da modelli privatistici è anche importante considerare il nesso tra sistema istituzionale, sistema politico e sistema aziendale, in quanto fattori essenziali di influenza (Figura 2).

Figura 2: Determinanti del funzionamento delle amministrazioni pubbliche



Tali sistemi costituiscono il complesso dei principi, delle regole e degli strumenti:

- che garantiscono l'equilibrio tra i diversi organi ed il rispetto dei diritti e dei doveri inerenti i rapporti con i cittadini e con gli altri soggetti giuridici → sistema istituzionale;
- attraverso i quali si confrontano i diversi interessi sociali (sistema elettorale, finanziamento pubblico ai partiti, ecc.) → sistema politico;
- che riguardano le attività mirate a soddisfare bisogni collettivi utilizzando le risorse di cui le amministrazioni dispongono → sistema aziendale³.

Avendo quindi chiaro che le amministrazioni pubbliche non muovono i propri passi in un sistema essenzialmente aziendale ma che essi sono 'sia istituzione politica che azienda', è possibile provare ad identificarne alcune caratteristiche che ne influenzano le modalità di *governance*.

La pubblica amministrazione come sistema debolmente connesso.

La pubblica amministrazione è costituita dall'insieme degli enti la cui missione è rivolta alla soddisfazione di 'bisogni pubblici'. Tali enti, oltre a funzioni di rappresentanza e di espressione politica, esercitano quella economica di provvedere a forme di produzione/erogazione di beni e servizi 'non destinati alla vendita', e comunque svincolati almeno parzialmente dal mercato⁴.

La ragion d'essere della pubblica amministrazione si profila, perciò, connessa:

- all'esistenza evidente di bisogni di carattere collettivo non del tutto predeterminabili, ma che dipendono da condizioni storiche e in parte contingenti;
- alla necessità di individuare, promuovere e realizzare le forme migliori per il soddisfacimento di tali bisogni, mettendo a sistema le risorse e le competenze dei diversi soggetti, pubblici e privati, presenti nella società.

All'interno di tali ragioni rientra peraltro anche il grado di efficacia economica e di accettabilità sociale che la conduzione di certe attività da parte dell'ente pubblico realizza rispetto a modalità alternative di intervento⁵. In altri termini, si può affermare che esistono sicuramente in ogni società bisogni pubblici e collettivi, ma questi non sono definibili in modo rigido e deterministico. Piuttosto, essi rappresentano costrutti umani e sociali di complessa e variabile determinazione; taluni bisogni potranno essere definiti 'pubblici' proprio in quanto gli enti e istituti pubblici avranno dimostrato la capacità di intervenire su di essi con modalità preferibili rispetto ad alternative disponibili in altre sfere⁶.

La pubblica amministrazione va, perciò, considerata come un insieme di enti connessi da relazioni di varia intensità ma dotati di reciproca autonomia. In tale prospettiva, ci si distacca nettamente da ogni visione della pubblica amministrazione come entità o soggetto unitario e anche come 'sistema' in senso forte, quindi come complesso di elementi coordinati e integrati da un 'centro', espressione di un finalismo unico e ben determinato. Si può cogliere invece l'accostamento a un 'sistema debolmente connesso' cui partecipano istituti dotati di proprie autonome finalizzazioni. Tale visione trova oggi ulteriore fondamento quanto più il modello di sistema politico-istituzionale si orienta verso forme di federalismo e di sussidiarietà, o comunque verso il riconoscimento di vasti spazi

di autonomia e di decentramento decisionale e amministrativo alle istituzioni regionali e locali⁷.

In questo quadro si evince come le indicazioni della Commissione europea risultino, da un lato, essenziali ma, al contempo, richiedano ulteriori approfondimenti relativamente ai sistemi istituzionale, politico ed aziendale.

Sistema istituzionale

A livello di sistema istituzionale, il quadro di relazioni intercorrenti tra gli organi istituzionali europei va rivisitato, perché ancora fondato sui meccanismi tradizionali di funzionamento delle istituzioni degli Stati-Nazione. Il c.d. ‘metodo comunitario’⁸ risente della complessità indotta dalla necessità di rappresentare, a livello istituzionale, due diverse sfere afferenti il potere legislativo: la sfera attinente il potere legislativo dei cittadini (Parlamento europeo) e quella relativa al potere legislativo degli stati membri (Consiglio dei ministri). Ciò pone inevitabilmente il problema della regolazione dei rapporti di potere tra i due organi menzionati (con un ruolo spesso debole e subalterno dell’organo parlamentare) e tra questi e la Commissione europea. Problema che conduce ad una inevitabile complessità e vischiosità dei processi decisionali e che si riflette anche sui rapporti tra le istituzioni europee e le istituzioni nazionali, regionali e locali.

Sistema politico

A livello di sistema politico, è opportuno riflettere sul ruolo e sul funzionamento del Parlamento. L’istituzione europea di diretta rappresentanza dei cittadini (e che quindi, almeno teoricamente, dovrebbe dimostrarsi la più vicina ad essi), oltre a soffrire dei problemi che attualmente caratterizzano le assemblee elettive a livello nazionale e locale (riassumibili nell’incapacità di esercitare effettivamente un ruolo di indirizzo e controllo politico efficace e tempestivo), risente tuttora di alcune anomalie inerenti la propria natura di istituzione sovra-nazionale:

- una scarsa rappresentatività effettiva, nell’aula parlamentare, degli interessi dei cittadini europei dovuta all’incapacità dei partiti ‘europei’ di fungere da canale di dialogo e di aggregazione diretta delle loro istanze. Tali formazioni politiche nascono infatti dall’aggregazione dei tradizionali partiti esistenti nei diversi Stati e, di fatto, non ricevono un consenso ed una legittimazione diretta ad operare da parte dei cittadini, i quali spesso non sono nemmeno a conoscenza della loro esistenza. In virtù di ciò, esse non sono in grado di proporre un progetto politico europeo chiaro e visibile;
- a completamento di quanto rilevato al punto precedente, si assiste ancora alla netta preminenza degli interessi nazionali rispetto a quelli europei nei meccanismi di formazione del consenso elettorale. Ne sono a dimostrazione:
 - i messaggi delle diverse forze politiche in occasione delle campagne elettorali per le recenti elezioni europee, tutti tesi genericamente più a far valere gli interessi nazionali in Europa

che non a proporre soluzioni e progetti rilevanti a livello europeo;

- i casi ancora rarissimi di deputati europei candidati ed eletti in collegi di stati differenti rispetto a quelli di origine.

A tali anomalie che interessano direttamente il Parlamento europeo si aggiunge una considerazione più generale inerente le modalità di partecipazione dei cittadini alle decisioni europee. Qui, occorre rilevare che i cittadini, oltre ad essere coinvolti tuttora troppo raramente, partecipano ancora come cittadini di stati appartenenti all'Unione europea, piuttosto che come 'Europei'. Un chiaro esempio, in questo senso, è costituito dal percorso di approvazione della Costituzione europea. Costituzione sulla quale non tutti i cittadini europei saranno chiamati ad esprimere un voto, poiché la possibilità di un loro coinvolgimento tramite referendum è stata lasciata alla discrezionalità dei singoli paesi membri. Così, sulla Carta costituzionale potranno essere chiamati ad esprimersi, per esempio, i francesi, ma non gli italiani. Questo esempio, unitamente a molteplici altre occasioni nelle quali i risultati del voto sono stati considerati come la sommatoria dei risultati conseguiti nei singoli stati membri piuttosto che come un processo di scelta complessivo a livello europeo, lasciano pensare che l'Unione rimanga, per ora, più una 'democrazia degli Stati' che una 'democrazia dei cittadini'.

Sistema aziendale

A livello del sistema aziendale, le spinte del modello di sistema politico-istituzionale verso forme di federalismo e di sussidiarietà, generano tre fabbisogni di integrazione:

- innanzitutto è importante saper governare la presenza di più livelli di governo nella stessa area (UE, Stato, regioni, enti locali), che crea il rischio di sovrapposizioni degli interventi. Questa suddivisione può essere motivata da differenti tipologie di bisogni da soddisfare, oppure dalla presenza di più fasi nell'azione rivolte al soddisfacimento dei bisogni: tipicamente una fase di definizione delle condizioni e dei principi generali dell'intervento pubblico in una determinata area problematica, seguita da una fase di concreta organizzazione e gestione dei servizi e degli interventi⁹;
- altri rilevanti problemi di integrazione strategica ed organizzativa riguardano gli istituti pubblici situati allo stesso livello di governo e che si trovano ad operare su spazi contigui. Questo problema, che ha interessato tradizionalmente gli enti locali appartenenti ad una medesima area geografica all'interno di uno stato, sta assumendo una rilevanza ulteriore con riferimento alle relazioni intercorrenti tra enti locali e governi regionali appartenenti ad aree geografiche contigue, ma che sono soggetti alla sovranità di diversi stati nazionali;
- un ultimo importante fabbisogno di integrazione interistituzionale concerne le politiche e gli interventi di enti di natura diversa su una medesima realtà sociale. E' il caso, per esempio, di molti interventi in campo sociale, le cui problematiche possono investire una realtà territoriale comprendente più istituzioni e richiedere l'apporto congiunto

delle capacità di enti pubblici e privati operanti nello specifico settore di intervento. Questo genere di relazioni interistituzionali, che vede pure una riconsiderazione del rapporto tra pubblico e privato nell'affrontare i problemi sociali, va assumendo un'importanza crescente a causa della complessità ed interdipendenza delle situazioni di bisogno che il settore pubblico si trova ad affrontare.

La complessità sociale ed economica delle problematiche poste dalla società richiede l'abbandono di un quadro istituzionale rigido, basato sul crescere e moltiplicarsi di sovra-strutture di coordinamento generale, con una preponderanza di controlli ed autorizzazioni formali, e di preminenza gerarchica dei livelli di governo centrali sulle *local authorities*, modello che caratterizza tradizionalmente i sistemi di *governance* dello Stato-Nazione e che spesso è stato trasposto nei meccanismi di funzionamento delle istituzioni europee.

A fronte di ciò, occorre andare verso sistemi di *governance* che privilegino lo sviluppo di meccanismi operativi flessibili per il governo delle relazioni intercorrenti tra i diversi soggetti partecipanti all'arena pubblica'.

L'importanza delle relazioni interistituzionali porta, quindi, ad inserire l'azione del singolo ente pubblico all'interno di strategie e linee di azione congiunte, volte ad affrontare problematiche comuni. Queste strategie, spesso non formalizzate, sono soggette ad evoluzione continua, e dovrebbero scaturire processi di dialogo, scambio ed integrazione tra le istituzioni pubbliche (ai differenti livelli) e le diverse componenti della società, sulla base di procedure deliberative razionalizzate e condivise da tutti gli attori chiamati ad individuare, elaborare ed attuare tali strategie.

Tali procedure deliberative divengono lo strumento essenziale di integrazione e di coordinamento e si affiancano ad un sistema di attori pubblici snello e chiaramente definito, senza la moltiplicazione di livelli decisionali ed autorità intermedie, capace di dialogare con efficacia con i molteplici portatori di interessi¹⁰.

In un contesto avente tali caratteristiche, l'orizzonte fondamentale di attenzione che accomuna le diverse amministrazioni e le mette 'a sistema' è la volontà di creare valore pubblico¹¹, al fine di soddisfare i bisogni dei diversi portatori di interesse. Ciò in quanto la legittimazione delle amministrazioni deriva proprio dalla capacità di creare valore per la società e cioè di ottenere risultati che valgano almeno quanto le risorse che impiegano e le restrizioni alla libertà individuale che implicano.

Da tutto ciò deriva la complessità di integrare organizzazioni anche finalisticamente 'unitarie' ma debolmente connesse tra loro, con sistemi e 'ritmi' elettorali anche disomogenei, con ruoli degli attori organizzativi non sempre accettati e a volte di difficile interpretazione.

1.3 I limiti di una visione eurocentrica

Il secondo elemento che va approfondito relativamente al tema della *governance* così come proposto dalla Commissione europea riguarda la necessità di considerare i principi definiti per i paesi membri all'interno di un contesto che deve necessariamente essere 'globale'.

Dalla lettura del Libro bianco traspare la consapevolezza che l'UE dovrà ritagliarsi un ruolo all'interno del dibattito sulla *governance* mondiale. Tuttavia le soluzioni proposte non vanno molto oltre la necessità di riconoscere 'appieno l'importanza della dimensione mondiale', di rafforzare 'la propria voce nei negoziati multilaterali', e la constatazione che 'l'Unione deve parlare di più all'unisono: deve rafforzare la propria rappresentanza presso i fori internazionali e regionali, anche per quanto riguarda la *governance* economica e finanziaria, l'ambiente, lo sviluppo e la politica della concorrenza'¹².

La mancanza di più precisi indirizzi in termini di influenza sulla dimensione globale della *governance* pubblica è perlopiù frutto dell'orientamento strategico delineato nel Libro bianco. Orientamento secondo il quale 'il primo passo dell'Unione deve consistere nell'attuare con successo la riforma della *governance* a casa propria, per poter sollecitare cambiamenti a livello internazionale'¹³.

Peraltro tale approccio, che poteva essere ritenuto senz'altro valido all'epoca della pubblicazione del Libro bianco (Agosto 2001), non è da considerarsi più attuale dopo i fatti dell'11 settembre, in conseguenza dei quali si è imposta, in modo ancora più pressante che in passato, l'esigenza per l'Unione Europea di assumere un ruolo di interlocutore forte e chiaramente riconosciuto sulle problematiche globali. Problematiche che vanno necessariamente affrontate secondo una prospettiva multilaterale, che comporta il coordinamento dell'azione di più stati (con una conseguente limitazione di sovranità) e il rafforzamento della credibilità degli accordi e delle istituzioni internazionali¹⁴.

Sotto questo aspetto, lo scenario è in rapidissima evoluzione e in virtù di ciò vanno ripensati i modelli interpretativi della realtà globale in cui le istituzioni pubbliche si trovano ad operare.

Partiamo da una affermazione che è risultata valida per lungo tempo: 'la specificità dello Stato capitalista consiste nel fatto che esso assorbe il tempo e lo spazio sociali, determina le matrici spazio-temporali e monopolizza l'organizzazione del tempo e dello spazio', facendoli diventare attraverso la propria azione, reti di dominio e di potere. È così che la nazione moderna risulta essere il prodotto dello Stato¹⁵. Se tale concetto poteva un tempo trovare condivisione, oggi possiamo affermare invece che 'il controllo esercitato dallo Stato sullo spazio e sul tempo viene sempre più eluso da flussi globali di capitali, merci, servizi, tecnologia, comunicazione e informazione'¹⁶.

'I *network* globali che operano in spazi allargati di concorrenza (valorizzando e sfruttando gli *intangible assets*, patrimonio di marca, sistema informativo e cultura di impresa) vengono a disporre di informazioni di mercato talmente estese e sofisticate che spesso si trovano a contendere ai governi il primato nella fissazione delle linee guida di sviluppo locale'¹⁷.

Ci troviamo, quindi, di fronte ad uno Stato-Nazione che:

- sta perdendo potere pur mantenendo una notevole influenza;
- cerca di governare il complesso equilibrio dinamico tra la pressione delle reti globali e le sempre maggiori spinte esercitate dalle identità locali.

In questo quadro le risposte in termini di modelli di *governance* che vengono date dagli Stati-Nazione vanno proprio nella duplice direzione di:

- sviluppare istituzioni sopranazionali, per recuperare ruolo rispetto alle reti globali;

- decentrare potere amministrativo a livello regionale e locale, per riaffermare la propria legittimità 'all'interno'.

Di seguito, si delinea lo scenario 'globale' in cui si sta sviluppando tale filosofia di *governance*. Al fine di favorire quella visione 'oltre l'Unione' che nella lettura dei soli principi della Commissione europea non appare ancora chiaramente delineata.

2. La difficoltà di una Governance 'Europea'

La necessità di una visione globale è motivata dalle pressioni esercitate sui singoli Stati-Nazione da fattori esogeni che, da un lato, sono di difficile governo e, dall'altro, travalicano i confini europei inserendosi nel complessivo processo di globalizzazione. Proviamo, quindi, ad analizzare alcune cause della debolezza degli Stati-Nazione.

Criticità nel governo delle politiche economiche

I singoli Stati-Nazione stanno perdendo e continueranno a perdere il controllo diretto delle proprie politiche economiche¹⁸. All'interno dell'Unione, la Banca centrale europea determina la politica monetaria complessiva ed i relativi tassi di interesse di riferimento. In tal modo, l'autonomia di intervento dei singoli Stati è limitata alla determinazione degli stanziamenti di spesa all'interno dei precisi parametri di equilibrio macro-economico imposti dall'autorità monetaria.

A livello mondiale, poi, ci troviamo di fronte ad un legame essenziale tra dollaro, yen ed euro, legame che costituisce un elemento base per il mantenimento dell'equilibrio nei mercati valutari e, di conseguenza, degli investimenti e del commercio globale. È evidente che, se il tasso di cambio è sistematicamente dipendente lo saranno anche – a cascata – le politiche monetarie, i tassi di interesse primari e quindi le politiche di bilancio.

A tutto ciò si associa:

- la transnazionalizzazione della produzione e la derivata incapacità degli Stati-nazione di mantenere all'interno dei propri confini la base produttiva per la creazione di reddito;
- la base nazionale dei sistemi di imposta.

In un contesto come quello descritto, è quindi difficile parlare di 'pieno governo delle politiche economiche da parte del singolo Stato-nazione.

Dipendenza dai mercati finanziari globali

Dall'analisi dei dati macroeconomici¹⁹ emergono due tendenze di fondo:

- nonostante il minor peso dell'impiego pubblico e delle funzioni di regolazione, gli Stati mantengono un ruolo importante all'interno del sistema globale; da ciò deriva la necessità di fare fronte ai fabbisogni di spese con strumenti ulteriori rispetto alla pressione fiscale;
- tali necessità di finanziamento attingono in misura crescente ai prestiti esteri.

Nel complesso, perciò, l'intrecciarsi delle economie nazionali e la dipendenza delle finanze degli Stati-Nazione dai mercati globali e dall'afflusso di capitali

‘fuori confine’ hanno creato le condizioni per una crisi fiscale degli Stati-Nazione a livello internazionale.

Crisi del welfare state

Negli ultimi cinquanta anni gli Stati europei hanno trovato legittimazione anche grazie alle politiche di *welfare* adottate, politiche che oggi sono sempre più difficili da difendere.

Le imprese globali si trovano ad operare in un contesto in cui – da un lato - il fattore critico di successo diventa la localizzazione della produzione in paesi in cui il basso costo del lavoro, le deboli o inesistenti regole sulla sicurezza e le ‘non politiche’ ambientali garantiscono il massimo contenimento dei costi – dall’altro – non è più significativo il *gap* qualitativo della manodopera presente nelle economie avanzate né sono efficaci le politiche proibizioniste che un tempo alzavano i costi dei prodotti importati.

‘In un’economia i cui fondamentali mercati di capitali, merci e servizi risultano sempre più integrati su scala globale, c’è poco spazio per politiche sociali molto diverse tra loro (e - soprattutto - di grande rilievo), data la relativa equivalenza dei livelli di produttività del lavoro e di qualità della produzione’. Il *welfare*, per sopravvivere, dovrà legarsi sempre più ad una crescita di produttività (in termini di produzione, informazione e conoscenza) in modo tale da creare un circolo virtuoso tra investimenti sociale e sviluppo economico.

Lo stato deve perciò favorire lo sviluppo e, di conseguenza, il *welfare* mediante un difficile ed innovativo ruolo di interfaccia tra le esigenze della ‘nazione’ e del contesto globale in cui è obbligato a posizionarsi.

Perdita di controllo sui media e sulla comunicazione

‘Il controllo dell’informazione e dello spettacolo, nonché – attraverso questi – delle opinioni e delle immagini, è stato storicamente lo strumento principale del potere statale, destinato a perfezionarsi nell’epoca dei mass media²⁰’.

Oggi invece lo Stato-Nazione si trova di fronte a tre scenari che minano tale potere:

- globalizzazione ed intreccio della proprietà, che sfugge così di mano ai singoli Stati;
- flessibilità e pervasività delle tecnologie, che rende impossibile una completa regolazione ed un controllo dell’informazione);
- autonomia e varietà dei media. L’incremento dei media locali e regionali ne rafforza il ruolo e li pone come attore con il quale gli altri media devono relazionarsi.

Inoltre, la diversificazione dei modi di comunicazione, il collegamento dei media in un ipertesto digitale, l’impossibilità di un totale controllo sui satelliti e la comunicazione via computer hanno travolto e rese obsolete le tradizionali forme di controllo e regolazione.

‘Ed i media sono oggi sempre più autorevoli nel momento in cui dimostrano la loro indipendenza.

Si può quindi affermare che la ‘globalizzazione/localizzazione dei media e della comunicazione elettronica corrisponde alla denazionalizzazione e alla

destatalizzazione dell'informazione, dato che le due tendenze sono al momento inseparabili²¹.

Globalizzazione della criminalità organizzata

Relativamente al problema del crimine organizzato e alla forza/debolezza dei singoli Stati-Nazione contro di esso è importante chiarire sin da subito come l'elemento di maggior criticità non sia rappresentato dalla sua pervasività o dal suo impatto sulla politica quanto piuttosto dalla presenza di legami globali tra la criminalità organizzata e dalla sua capacità di condizionare le relazioni internazionali (economiche e politiche) a causa della dimensione e del dinamismo dell'economia criminale. Ciò porta al rischio di una destabilizzazione degli Stati-Nazione anche per la differenziazione del *business* criminale che passa dal traffico di droga, alle armi, alle tecnologie, agli organi, fino ad arrivare al traffico di uomini con l'introduzione di nuove ed organizzate forme di schiavitù.

L'impatto della globalizzazione del crimine sugli Stati-Nazione li interessa (e li indebolisce) secondo tre direttrici:

- il grado di infiltrazione della criminalità organizzata all'interno delle diverse strutture e dei vari livelli dello Stato (centrale, regionale o locale);
- la dipendenza delle qualità e dell'efficacia delle relazioni tra Stati dal grado di cooperazione tra gli stessi in materia di lotta alla criminalità;
- il peso dei flussi finanziari di origini criminali sull'intera economia di uno Stato-Nazione.

3. Le prospettive della Governance pubblica in Europa

Dalle considerazioni fatte sembra emergere la necessità di pensare ad una *governance* per gli Stati europei che, se pur ispirata ai Principi che la Commissione detta, travalichi i confini del continente al fine di non essere travolta da spinte esogene oltre che da problemi endogeni.

Le spinte endogene a cui si fa riferimento derivano, in particolare, dalle stesse leve utilizzate per cercare di uscire dalla crisi di identità in cui gli Stati-Nazione versano.

Infatti, un ulteriore fattore di indebolimento potrebbe derivare proprio dalle conseguenze congiunte della creazione di nuove forme istituzionali sovranazionali (a livello europeo) e dalle tendenze centrifughe che i processi di decentramento amministrativo hanno innescato rafforzando ambiti regionali e locali.

A livello globale, invece, (esogeno - quindi - per il nostro punto di osservazione 'europeo'), il maggior rischio è quello di un definitivo passaggio da un bipolarismo USA-URSS nella gestione dell'equilibrio del sistema mondiale ad un 'unilateralismo' esercitato dagli Stati Uniti che supera qualsiasi possibilità di una gestione multilaterale del potere alla quale l'Europa faticosamente tenta di giungere.

La sfida principale al multilateralismo viene posta dagli Stati Uniti, con particolare forza dopo l'11 settembre. Ciò avviene perché gli USA sono una superpotenza militare, nonché la seconda regione economica al mondo e tuttora il principale centro di produzione di conoscenza e di innovazione tecnologica.

L'unilateralismo americano, manifestatosi nella politica ambientale (si veda, su tutte, la mancata ratifica del protocollo di Kyoto), nella politica commerciale e, soprattutto, nel bellicismo, introduce una fondamentale contrapposizione nel sistema internazionale. Mentre le questioni sono interdipendenti, la gestione di esse risente dell'approccio unilaterale americano, che impone il suo *hard power* persino a costo di esaurire il proprio credito di *soft power* (costituito dall'influenza culturale), finendo per destabilizzare le interazioni multilaterali su cui l'equilibrio del mondo dipende²².

Se l'Europa intende davvero raccogliere la sfida della globalizzazione e realizzare l'obiettivo di 'divenire l'economia della conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo, capace di una crescita economica sostenibile accompagnata da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione e da una maggiore coesione sociale²³, dovrà puntare in via prioritaria a divenire protagonista ed interlocutore principale nella costruzione di una nuova *governance* globale:

- cercando di ricondurre l'unilateralismo USA verso una logica di confronto multilaterale che restituisca spazio e credibilità alle istituzioni internazionali;
- ridando in tal modo senso ai principi di governa enunciati per i singoli Stati-Nazione.

Bibliografia

- Airoldi G., Brunetti G., Coda V., Lezioni di economia aziendale, Il Mulino, Bologna, 1994.
- Borgonovi E., Principi e sistemi aziendali per l'amministrazione pubblica, EGEA, Milano, 2002.
- Bouckaert G., Pollitt C., La riforma del management pubblico, EGEA, Milano, 2002.
- Brondoni S. M., Ouverture de 'Market-Space Management', *Symphonya, Emerging Issues in Management* (www.unimib.it/symphonya), n. 1, 2002.
- Business week*, The Future of Money, 12 giugno 1995.
- Caroli M.G., Globalizzazione e localizzazione delle imprese internazionalizzate, Franco Angeli, Milano, 2000.
- Castells M., Il potere delle identità, Università Bocconi editore, Milano, 2003.
- Commissione delle Comunità Europee, La governance europea: un libro bianco, Bruxelles, 2001.
- De Woot P., The Challenges of Economic Globalisation: Business, Competition and Society, *Symphonya, Emerging Issues in Management* (www.unimib.it/symphonya), n. 2, 2002.
- Golinelli G., L'approccio sistemico al governo dell'impresa, Volume I, L'impresa sistema vitale, Cedam, Padova, 2000
- Habermas J., Cittadinanza politica e identità nazionale. Riflessioni sul futuro dell'Europa, Habermas J. (e.)ale, diritto, politica, Edizioni di comunità, Torino, 2001
- Lambin J.J., Strategic Marketing Revisited After September 11, *Symphonya, Emerging Issues in Management* (www.unimib.it/symphonya), n. 1, 2002.
- Mattelart A., La comunicazione mondo, Il saggiatore, Milano, 1994.
- Moore M. H., Creating Public Value, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1995.
- Poulantzas N., Il potere nella società contemporanea, Editori riuniti, Roma, 1979.
- Prentice D.D., Some Aspects of the Corporate Governance Debate, Prentice D.D., Holland P.R.J., Contemporary Issues in Corporate Governance, Oxford, Clarendon Press, 1993.

- Rebora G. L'efficacia amministrativa nelle pubbliche amministrazioni, in *Pubblica amministrazione: prospettive aziendali di analisi e di intervento*, Giuffrè, Milano, 1984.
- Rebora G., *Un decennio di riforme*, Guerini e associati, Milano, 1999.
- Rebora G., Meneguzzo M., *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, UTET, Torino, 1990.
- Tricker R., *Editorial, Corporate Governance*, Vol. 2, n. 1, gennaio 1994.

Note

¹ Il principio di sussidiarietà è sancito dalla Costituzione della Repubblica. In particolare, in merito:
- alla sussidiarietà 'verticale' occorre fare riferimento all'art. 118, c. 1: 'Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza';

- alla sussidiarietà 'orizzontale' occorre fare riferimento all'art. 118, c. 4: Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

² Già nelle parti introduttive viene sottolineato che 'numerosi Europei hanno un sentimento di estraneità rispetto all'azione dell'Unione' e che 'l'Unione deve avviare, sin d'ora e in base agli attuali trattati, un adeguamento delle sue istituzioni ed accrescere la coerenza tra le sue politiche, in modo da rendere più visibile la propria azione e gli obiettivi che essa persegue'. Questa 'ansia' di visibilità e di chiara definizione del ruolo dell'UE rispetto a quello degli stati membri emerge in modo evidente in tutte le sezioni del Libro bianco.

³ Rebora G., (1999), *Un decennio di riforme*, pagg. 29-30, Guerini e associati, Milano.

⁴ Rebora G., *Un decennio di riforme*, pagg. 24-25, Guerini e associati, Milano, 1999.

⁵ Meneguzzo M, Rebora G., *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, UTET, Torino, 1990.

⁶ Rebora G., *L'efficacia amministrativa nelle pubbliche amministrazioni, in Pubblica Amministrazione: prospettive aziendali di analisi e di intervento*, Giuffrè, Milano, 1984.

⁷ Rebora G., *Un decennio di riforme*, pag. 26, Guerini e associati, Milano, 1999.

⁸ Per 'metodo comunitario' il Libro bianco intende il sistema di governo delle relazioni tra i principali organi istituzionali dell'Unione europea:

- la Commissione europea, quale organo propositivo, esecutivo e di rappresentanza dell'Unione europea a livello internazionale;
- il Consiglio dei ministri e il Parlamento europeo, quali organi deliberativi e rappresentativi degli stati membri (Consiglio) e dei cittadini (Parlamento);
- la Corte Europea di giustizia, quale organo di garanzia del rispetto del principio di legalità.

Si veda, in proposito, il *Libro bianco sulla governance della Commissione delle Comunità europee*, p. 8, Bruxelles, 2001.

⁹ Fabbisogno che, peraltro, viene avvertito all'interno dello stesso Libro bianco, quando si fa presente che 'il modo in cui l'Unione opera attualmente non consente un'adeguata interazione in un partenariato a più livelli, nel quale i governi nazionali facciano partecipare appieno le loro regioni e le loro città all'elaborazione della politica europea. Spesso le regioni e le città hanno la sensazione che, nonostante le loro accresciute responsabilità per l'attuazione delle politiche europee, il loro ruolo di tramite eletto e rappresentativo, in contatto con il pubblico, non venga sfruttato' *Libro bianco sulla governance della Commissione delle Comunità europee*, p. 11, Bruxelles, 2001.

¹⁰ In un modello di *governance* così delineato, caratterizzato da responsabilità diffuse e condivise, i processi di formulazione delle politiche e di traduzione delle stesse in strategie scaturiscono dallo sviluppo di processi autonomi di dialogo e confronto tra le istituzioni pubbliche e i differenti portatori di interessi, ma devono poi essere ricondotti negli atti deliberativi delle istituzioni democraticamente preposte alla formazione dell'opinione e della volontà, dal momento che la responsabilità delle decisioni esige sempre una chiara imputabilità istituzionale. Emerge, perciò, con chiarezza, il ruolo cruciale delle assemblee elettive: esse, accanto alle tradizionali funzioni di formazione degli indirizzi politici e di controllo dell'attuazione dei medesimi, dovranno organizzarsi per promuovere e sostenere processi di dialogo sistematici con le diverse componenti della società, proprio al fine di costruire ed aggiornare costantemente quegli indirizzi politici che gli organi esecutivi saranno poi chiamati ad

attuare. In questo senso 'le consultazioni degli organi deliberativi dovrebbero rimanere, per così dire, permeabili e ricettive verso temi, orientamenti al valore, contributi e programmi, che a loro giungono da parte di una 'sfera pubblica' politica non manipolata dall'alto'. Si veda in proposito Habermas J., *Cittadinanza politica e identità nazionale. Riflessioni sul futuro dell'Europa*, in Habermas J., *Morale, diritto, politica*, p. 124, Edizioni di comunità, Torino, 2001.

¹¹ Moore M. H., (1995), *Creating Public Value*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

¹² *Libro bianco sulla governance della Commissione delle Comunità europee*, p. 29, Bruxelles, 2001.

¹³ *Libro bianco sulla governance della Commissione delle Comunità europee*, pp. 28-29, Bruxelles, 2001.

¹⁴ E in effetti, il carattere globale dei principali problemi che assillano il genere umano – sia che si tratti di riscaldamento globale, crisi ambientali globali, criminalità globale, instabilità finanziaria globale o terrorismo globale, pone a priori la politica estera degli stati in un'ottica multilaterale.

¹⁵ Poulantzas N., (1979), *Il potere nella società contemporanea*, pag. 109, Editori riuniti, Roma.

¹⁶ Castells M., (2003), *Il potere delle identità*, pag. 325, Università Bocconi editore, Milano.

¹⁷ Brondoni S. M., (2002), *Ouverture de 'Market-Space Management'*, Symphonya. Emerging Issues in Management, Issue 1, pag. 9.

¹⁸ Business week, (12 giugno 1995), *The Future of Money*.

¹⁹ Fonte: compilazione ed elaborazione di Sandra Moog delle seguenti fonti → Government Finance Statistics Yearbook, vol. 18, Washington, IMF, 1994; International Financial Statistic Searbook, vol. 48, Washington, IMF, 1995; The Europe World Yearbook, London, Europe Publications, 1982-1985-1995; National Accounts: Detailed Tables, 1980-1992, vol. 2, Paris, OECD, 1994; OECD Economic Outlook, vol. 58, Paris, OECD, 1995; World Tables, 1994, The World Bank, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.

²⁰ Mattelart A., (1994), *La comunicazione mondo*, Il saggiatore, Milano.

²¹ Castells M., (2003), *Il potere delle identità*, pag. 344, Università Bocconi editore, Milano.

²² Castells M., *Il potere delle identità*, p. 348, Università Bocconi editore, Milano, 2003.

²³ Obiettivo definito dal Consiglio Europeo di Lisbona 2000.