

# RIFLESSIONI SUGLI SCOPI GLOBALI E LA GOVERNANCE POLITICA NELLA PRESENTE FASE STORICA

■ VITTORIO POSSENTI

Concordo con l'importante contributo del prof. Buttiglione su tanti aspetti. Qui ne sottolineo uno solo, concernente la critica della democrazia diretta esercitata tramite la rete/web: una censura appropriata anche per alcune situazioni recenti in cui nuovi movimenti puntano senza mezzi termini verso una mitica "internet-democrazia" universale, esercitata senza filtri né mediazioni né rappresentanza. Un cammino che eccita gli animi e sembra allontanare dalla necessaria riflessione e ponderazione.

Nel testo di Buttiglione mi sollecitano tre nuclei su cui vorrei attrarre l'attenzione nella prima parte di questo intervento: 1) il rapporto tra governance e governo/government; 2) la questione capitale degli scopi globali; 3) il rapporto tra principio di solidarietà e principio di sussidiarietà.

Nella seconda parte raccolgo talune considerazioni sulla crisi profonda della finanza globale, sulla crescente carenza di solidarietà e sulle difficoltà che incontrano le idee di natura umana e di diritto naturale. Si tratta di aspetti che in vario modo influenzano la governance.

## 1. Governance globale, government e autorità politica

Il termine governance è da tempo largamente impiegato nel linguaggio politico ed economico: si parla di governance degli affari internazionali, di quelli politici, di governance nell'ambito delle imprese, di buona governance, e così via. In linea di massima governance significa una serie di regole, procedure ed attori che interagiscono in maniera molto varia per conseguire determinati scopi ed esiti. In senso più preciso intenderei per *governance l'insieme delle funzioni di governo e di controllo, di autorità e di indirizzo* che risulta necessario esercitare in vari campi ai fini del raggiungimento di un esito positivo e della allocazione equa di beni collettivi. In questo modo di intendere la governance rimangono indeterminate le modalità con cui vengono scelti gli attori e le regole, ossia se in modo democratico o meno.

La governance si applica ad un vasto insieme di processi spesso non politici. Quando si entra nel *campo politico* esiste una quasi-identità dei concetti di governance, di government (governo o amministrazione) e di autorità, che mi

pare sostenuta dal prof. Buttiglione: questi a buon diritto differenzia poi governance e sovranità, in specie se la sovranità è intesa in modo accentrato, monistico e dall'alto. Standocene alla governance politica, il suo compito costitutivo non è qualcosa di essenzialmente distinto dal compito del governo/government e da quello dell'autorità politica, sebbene esistano modi diversi e livelli diversi di governance-government disposti secondo sussidiarietà. Il compito della governance e del government è raggiungere il bene comune, identificando gli scopi globali e i mezzi con cui raggiungerli, e mantenendosi in linea con le regole democratiche e gli standard dei diritti umani.

Ciò che l'idea di governance veicola è la necessità di sbocciare da un approccio cooperativo, partecipativo, associativo, che non si limiti a scambiare gli equivalenti entro il mercato, ma sia capace di reciprocità e di sussidiarietà. Questo implica che la governance da attuare non può essere il prodotto dell'azione di una sola sovranità accentrata e monolitica ma di una pluralità di soggetti cooperanti. In ogni caso il problema massimo di ogni governance *politica* non si identifica solo con un coordinamento *orizzontale* pur necessario e benvenuto, ma ingloba un riferimento necessario ad un'*Autorità ultima*, responsabile delle principali decisioni sistemiche, degli scopi globali, ed in quanto tale dotata di responsabilità e mezzi più alti ed efficaci di quelli esercitati dai livelli inferiori.<sup>1</sup>

Quanto osserviamo da decenni con una consapevolezza sempre più acuta è che la globalizzazione di tipo economico, tecnologico e comunicativo sta avanzando vertiginosamente, mentre una governance politica e globale, di cui abbiamo il massimo bisogno, avanza con grande fatica, è esposta a regressioni e per tanti aspetti è di là da venire. La decisione politica rimane largamente attestata sul piano nazionale.

Sembra di dover concludere che è insufficiente un sistema di governance politica senza qualche forma di governo politico e di autorità politica co-

<sup>1</sup> I termini di governance e di government direttamente o indirettamente rinviano alla realtà dell'autorità politica quale responsabilità primaria e insostituibile. Sui motivi per cui anche la DSC abbia meno di un tempo fatto ricorso al concetto nodale di autorità politica, pur costituendo tale concetto uno snodo assolutamente necessario della realtà politica, mi sono espresso in alcuni scritti ed anche in sede PASS (cfr. *Solidarity and subsidiarity in international relations*, in AA.VV., *Pursuing the Common Good: How Solidarity and Subsidiarity Can Work Together*, The Proceedings of the 14th Plenary Session of the Pontifical Academy of Social Sciences, Vatican City 2008, pp. 637-640, disponibile al link <http://www.pass.va/content/scienze sociali/it/publications/acta/commongood.html>). Non possiamo dimenticare il linguaggio proprio del politico, sostituendolo con quello prevalente nel dibattito mondiale in cui tendono a prevalere categorie e concetti economici anche in politica.

muni. Questo è vero ad ogni livello, compreso quello globale-mondiale. La sola *governance* intesa come collaborazione tra parti eguali non è sufficiente in linea di principio all'integrità del processo che conduce alla decisione politica ed al raggiungimento dei fini. Vi è qui sempre bisogno di un terzo al di sopra delle parti, ossia di un'autorità politica superiore o sovraordinata, fosse anche implicita. La *governance* attuale e del futuro non può non risultare dall'interazione di una pluralità di soggetti, non più da un solo sovrano, ma ciò non toglie che la decisione politica ultima debba essere univoca, anche se risultante dall'incontro di diverse volontà. La sovranità statale come *superiorem non recognoscens*, come sovranità in lotta con altre sovranità, è cosa superata.

Il problema che ci sta di fronte è il più fondamentale ed antico tra tutti i problemi politici, ossia quello di *'inventare' istituzioni politiche per gruppi umani che non ne hanno eppure ne necessitano*, con l'aggravante che oggi tali gruppi sono l'intera famiglia umana, dove continuano a allignare grandiose ingiustizie e disparità. Il problema smisurato che incalza da tempo e da cui non si può evadere è quello di muovere verso una *unificazione politica del mondo* nel senso di edificare una società politica grande quanto il mondo e capace di raggiungere accettabilmente gli scopi globali che si impongono.

## 2. Gli scopi globali

Risulta infatti impensabile un discorso sulla *governance* nella presente fase storica senza un riferimento sempre più attento agli scopi globali. Le riflessioni qui sbizzate, mentre accolgono le condizioni necessarie del governo politico e dei criteri che lo rendono legittimo (diritti umani, regola della legge, equilibrio dei poteri, capacità di render conto e di rispondere dinanzi ai cittadini), si interrogano sugli scopi globali che si presentano sempre più intensamente per la famiglia umana, e sui modi con cui essi possano essere identificati e perseguiti secondo un finalismo convergente. L'obiettivo su cui ora attiro l'attenzione non è sulle condizioni di base della democrazia, ma sui fini essenziali di ogni forma politica retta. È come se nella classica formula di Lincoln: *democrazia come government of the people, by the people, for the people*, l'accento cadesse provvisoriamente sul terzo termine, ossia sul carattere teleologico o finalistico del governo politico in ordine ad un bene comune planetario, incarnato in scopi globali che di fatto appaiono a molti e che occorre sempre meglio identificare e registrare come cogenti nella presente fase storica.

In tale individuazione viene in aiuto la Dottrina sociale della Chiesa (DSC) ed in specie l'enciclica *Caritas in Veritate* (CV, 2009), in cui l'imperativo del bene comune planetario *hic et nunc* viene espresso con particolare chiarezza, con un aggiornamento rispetto al discorso della *Pacem in terris* di

50 anni fa: “Per il governo dell’economia mondiale, per risanare le economie colpite dalla crisi..., per realizzare un opportuno disarmo integrale, la sicurezza alimentare e la pace, per garantire la salvaguardia dell’ambiente e per regolamentare i flussi migratori, urge la presenza di una vera *Autorità politica mondiale*...Una simile Autorità dovrà essere regolata dal diritto, attenersi in modo coerente ai principi di sussidiarietà e di solidarietà, essere ordinata alla realizzazione del bene comune...tale Autorità dovrà essere da tutti riconosciuta, godere di potere effettivo per garantire a ciascuno la sicurezza, l’osservanza della giustizia, il rispetto dei diritti” (n. 67). Ciò di cui manchiamo come uomini del XXI secolo è proprio la capacità globale di governare e gestire i maggiori e più acuti problemi contemporanei.

Se il linguaggio degli scopi globali non viene considerato adeguatamente parlante, al suo posto ben si presta quello delle *maggiori minacce globali* alla sicurezza ed alla giustizia. Quali sono tali minacce? La risposta non è dubbia: esse provengono dalla grave crisi economica, dalla proliferazione nucleare e dalla corsa agli armamenti, dall’insicurezza alimentare ed energetica, dalle migrazioni di massa, dal rifiuto della *rule of law*, dalle pandemie, etc. A ciò si aggiunga una considerazione della più alta importanza: la massima parte di queste minacce sistemiche *non provengono da singoli stati ma da processi globali che riguardano tutti* e che sono al di sopra delle capacità di controllo di un singolo stato, per quanto potente sia.

L’idea che il XXI secolo sarebbe stato *the New American Century*, come si diceva da parte dei *neocons* durante l’ultima decade del secolo scorso, era una vera fuga dinanzi alla realtà, letta con gli occhi di un’ideologia miope. Le minacce di cui sopra possono essere affrontate solo mediante un’azione cooperante tra le maggiori potenze, tendente a creare livelli sovraordinati di decisione. Questo è necessario anche dal punto di vista dell’ordine internazionale *liberale* che dovrebbe puntare ad un internazionalismo cooperante, senza dimenticare che tale ordine liberale incontra limiti inaggrirabili quando non intende interrogarsi sulla struttura dell’autorità politica necessaria.<sup>2</sup>

## 2.1. La tentazione dello Stato mondiale

Lo scopo di una governance globale sovraordinata e di fini globali planetari da assicurare deve evitare di indulgere alla fumosa tentazione di uno stato mondiale. Il prof. Buttiglione osserva correttamente: “Some say that

<sup>2</sup> Sui limiti dell’internazionalismo liberale cfr. V. Possenti, *Universalismo dei diritti e governance globale. Il cammino verso una società politica planetaria*, in AA.VV., *Governance globale e diritti dell’uomo*, a c. di M. Nordio e V. Possenti, Diabasis, Reggio Emilia 2007, pp. 27-47.

we need a world government and that the whole earth should be ruled as if it were a single sovereign state. I think this answer to be wrong for several reasons... Rather than imagining a new world government we should perhaps concentrate our attention on the existing systems of world governance in order to see what is working and what is not working in them and why". Un'analoga considerazione si trova nel testo di Mons. Minnerath che mette in guardia dall'intendere malamente il riferimento della DSC all'autorità politica mondiale, come se essa prefigurasse uno stato mondiale. È un equivoco notevole sostenere che la DSC sarebbe a favore di uno stato mondiale: con questa disastrosa semplificazione ci si mette il cuore in pace e si chiude sin dall'inizio il dossier, dimenticando il costante richiamo all'ordinamento sussidiario che l'autorità politica deve necessariamente assumere.<sup>3</sup> La posizione della CV è di prendere atto della situazione mondiale e di incalzare le Nazioni Unite e i raggruppamenti di stati che vanno dal G7 al G20 a trovare sedi di coordinamento decisionale.

Nell'attuale condizione della società mondiale non possiamo aspettarci che l'attingimento di scopi globali sia ottenuto per via esclusivamente democratica ad ogni livello: nazionale, internazionale, mondiale, ma che tali scopi siano raggiunti in maniera accettabile con il coinvolgimento di stati e realtà regionali che in senso stretto non sono liberaldemocratici, ma regimi decenti o eventualmente di assolutismo benevolo, se seguiamo la classificazione di J. Rawls in *The Law of Peoples*.<sup>4</sup> Secondo Rawls rientrano nel campo degli stati che possono contribuire al raggiungimento di scopi globali i regimi liberaldemocratici, i regimi decenti o rispettabili in cui esiste una struttura organizzata di consultazione, e i regimi di assolutismo benevolo in cui si rispettano i diritti umani ma i cui membri poco partecipano alle decisioni collettive. Una valida governance politica, nell'attuale situazione geopolitica del mondo, potrà dunque condurre ad un certo raggiungimento degli scopi globali, anche se il processo non sarà sempre quello di una democrazia liberale.

### 3. Solidarietà e sussidiarietà

La questione di una governance politica globale incrocia i temi della solidarietà e della sussidiarietà, principi che la DSC evoca con la massima frequenza da decenni. Il loro rapporto intrinseco è sottolineato con vigore dalla CV secondo cui essi devono rimanere in contatto e come intrecciati tra loro,

<sup>3</sup> Cfr. CV, n. 57.

<sup>4</sup> Harvard University Press, 1999, cfr. p. 4 e p. 63.

poiché se nella solidarietà si esprimono la giustizia e la sollecitudine per l'altro,<sup>5</sup> nella sussidiarietà si esprime la libera attività dell'uomo.<sup>6</sup> In merito vorrei accennare ad un delicato problema, ossia se solidarietà e sussidiarietà, che occupano una presenza primaria nel nostro workshop e che comunque sono entrambi *irrinunciabili*, siano principi di pari livello e rango. Da parte mia inclinerei verso una risposta dubitativa. La solidarietà è infatti un principio molto vicino al bene comune ed alla giustizia che sono fini intrinseci e inderogabili della società, ed è parimenti una *virtù morale* necessaria. La sussidiarietà che sembra piuttosto un principio ordinativo e organizzativo, rivolto al miglior funzionamento dell'agire sociale e della creatività delle persone, possiede due volti: quello di favorire il dispiegamento della libera e responsabile azione dei singoli e dei gruppi, e quello di prestare loro aiuto (*subsidium*); sotto questo secondo aspetto si avvicina non poco alla solidarietà.

A mio parere ciò che rende più fondamentale la solidarietà è il suo doppio aspetto di principio sociale finalistico ultimo e di virtù morale centrale. Inoltre nel principio di solidarietà si incorpora quello della destinazione universale dei beni che nel *Compendio della DSC* viene citato subito dopo quello del bene comune.<sup>7</sup> Una società con una sussidiarietà scarsamente funzionante è forse meno peggiore di una società in cui la solidarietà verso il bene comune non opera.

Su piano storico il rapporto tra solidarietà e sussidiarietà può variare secondo le situazioni e circostanza, naturalmente senza mai giungere a negare uno dei due ed anzi mantenendoli raccordati affinché operino nella maniera più efficace. Se all'epoca dei totalitarismi era necessario insistere con vigore sulla sussidiarietà, nella presente situazione storica dell'Europa e del mondo la carenza di solidarietà appare più profonda e grave che la carenza di sussidiarietà (cfr. in merito il contributo di M. Archer). Questo mi sembra evidenziato anche dall'ingiusta allocazione dei beni economici nel mondo ed in specie dai guasti profondi provocati dalla leva finanziaria.

#### 4. Il dilemma scandaloso della finanza globale

Per quanto concerne la leva finanziaria sembra impossibile negare che essa continui a sottrarsi a regole minime di controllo e di trasparenza. Sus-

<sup>5</sup> Sul principio di solidarietà vedi l'enciclica *Sollicitudo Rei Socialis* (nn. 36 e 37) e il *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2004, pp. 104ss.

<sup>6</sup> Cfr. CV, n. 57. Per l'intima connessione tra solidarietà e sussidiarietà cfr. CV, n. 58.

<sup>7</sup> Per l'importanza primaria del principio della destinazione universale dei beni cfr. la quasi totalità delle encicliche sociali dalla RN in avanti.

siste una sostanziale irresponsabilità della finanza globale, che frustra ogni tentativo di governance planetaria. Grandi sforzi sono dedicati a delineare una governance adeguata della leva finanziaria nella situazione di alto disordine che regna da tempo nel settore, e che la crisi economica e finanziaria globale dell'ultimo lustro non ha gran che scalfito. Questo anche in rapporto alla confusione sistemica in vari Paesi tra finanza speculativa e credito.

È significativo che *The Economist* abbia coniato un neologismo per qualificare i delinquenti in bombetta: *banksters* in analogia con *gangsters*. Una definizione che sembra appropriata in rapporto ai crimini finanziari compiuti da molti ed alle truffe legate ai derivati. Si pone dunque la domanda se i *banksters* siano una degenerazione di un sistema sano o i figli legittimi di un sistema bacato.

Gli assiomi morali quali 'non mentire' e 'non rubare' sono stati menzionati da così tante persone di *Mainstreet* che il loro numero è legione. Ricordare questi comandamenti è assolutamente necessario, ma insieme insufficiente. Non possiamo elevare solo un appello morale senza prevedere e creare istituzioni globali capaci di controllo e sanzione. Senza idee non soltanto teoriche su un'architettura di controllo e regolazione della leva finanziaria globale, dotata di poteri di intervento e sanzione, le più belle elucubrazioni rimangono lettera morta.

Il documento di *Justitia et Pax* "Per una riforma del sistema finanziario e monetario internazionale nella prospettiva di un'autorità pubblica con competenza universale"<sup>8</sup> attira a buon diritto l'attenzione su tali aspetti. L'Europa deve impegnare la sua residua forza politica per ottenere una revisione dell'architettura finanziaria mondiale, che a sei anni dalla crisi è rimasta di fatto la stessa.

Da numerosi anni molti esperti hanno suggerito di separare il credito finanziario da quello commerciale, scindendo le banche d'affari da quelle che gestiscono il risparmio ed il credito in modo da proteggere solo il risparmio dedicato all'economia reale e non quello rivolto alla speculazione, vietando i prodotti finanziari speculativi, limitando il trading di brevissimo termine per moderare la volatilità dei mercati. Un correttivo alla finanziarizzazione speculativa dell'economia consiste anche nel riprendere in vari paesi del mondo sviluppato l'attività industriale, evitando di smobilitare l'industria. Non si può fondare l'economia e la sorte di un Paese solo su terziario e finanza, lasciando da parte i settori primario (agricoltura) e secondario (industria).

<sup>8</sup> Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2011.

Intanto assistiamo al progressivo slittamento dall'economia di mercato alla *società di mercato*, nella quale tutto diventa contrattabile all'insegna di un valore economico, mentre il metodo della transazione mercantile si estende a macchia d'olio. Il linguaggio del mercato sta entrando in ambiti che fino 20-25 anni fa ne erano fortunatamente privi: pensiamo alla sanità, alla scuola, alla famiglia, alla politica stessa dove appunto l'ideologia del mercato è entrata in profondità. Il mercato è diventato il valore assoluto, per cui non vi è niente che non possa essere comperato e venduto.<sup>9</sup> Ciò imporrebbe di riflettere sulla profonda modificazione culturale instauratasi da decenni, che ha visto la vittoria del pensiero economicistico e del principio di utilità su altri aspetti.

Si consideri anche la crisi culturale delle facoltà di economia in cui prevalgono le impostazioni anglosassoni e mercatiste, per cui uno studente può tranquillamente arrivare alla laurea senza aver sentito parlare di finanza comportamentale, beni comuni e così via. E si può domandare se siano in atto tentativi di riscrivere i manuali di economia, aggiornandoli e correggendoli per quanto concerne i "teoremi" che sono stati propagati per decenni e che sono tra le cause della crisi attuale, tra cui la deregulation globale e la finanziarizzazione spinta.

## 5. La crisi della solidarietà accentua le difficoltà della governance

Dal punto di vista della solidarietà la globalizzazione accentua lo sradicamento, e configura l'altro come astrazione perché spesso la globalizzazione allontana. Tanti prodotti tecnologici sono fatti non per far incontrare persone, ma perché scambino informazioni utili standosene lontane e comunicando il meno possibile.

Come sottolinea anche M. Archer nel suo contributo, la solidarietà sociale, sorgente primaria di vita buona, ha da decenni subito ferite profonde tanto a livello nazionale come a quelli sovranazionali. La solidarietà ha fatto passi indietro dovunque, in specie nelle relazioni tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo, mentre è cresciuta la competizione escludente che certo non può sviluppare solidarietà. Forse avevano ragione Horkheimer ed Adorno quando in *Dialettica dell'illuminismo* osservavano che la terra interamente illuminata risplende all'insegna di trionfale sventura. In altri termini non possiamo dimenticare il lato oscuro della dialettica dell'illuminismo (e dell'individualismo libertario), quella che mangia se stessa e le basi di senso e di solidarietà.

<sup>9</sup> Cfr. M. Sandel, *Quel che i soldi non possono comprare. I limiti morali del mercato*, Feltrinelli, Milano 2013.

Per l'individualismo libertario la società non esiste ma esistono solo gli individui (Margaret Thatcher), per cui in fin dei conti non vi è alcun bene comune ma solo la somma di beni singoli, e valgono le preferenze individuali. La logica della competizione prende il posto della logica dell'accordo, dell'intesa, della cooperazione.

Sempre meno si accettano condivisioni di responsabilità che vengono intese come limiti al proprio io, il quale reclama – come constatiamo oggi con frequenza allarmante – sempre nuovi diritti che non di rado sono semplici pretese.

## 6. Diffusione di una cultura che nega l'idea di natura umana e di diritto naturale

La cultura attuale, a sfondo positivistico e libertario, appare in larga misura lontana dai presupposti culturali e filosofici del discorso di PT e di CV. Il concetto centrale della PT è quello di ordine e conseguentemente di legge naturale e di diritto naturale. Indirizzandosi al Segretario di Stato dopo la firma dell'enciclica, Giovanni XXIII si esprime così: “Sulla fronte dell'Enciclica batte la luce della divina rivelazione, che dà la sostanza viva del pensiero. Ma le linee dottrinali scaturiscono altresì da esigenze intime della natura umana, e rientrano per lo più nella sfera del diritto naturale”.<sup>10</sup> Non si fatica a comprendere come sia arduo attuare una governance adeguata, se l'idea stessa di ordine politico delle comunità viene travolta da istanze contrarie a criteri e principi d'ordine ‘naturali’, e diversi dal mero consenso volta per volta contrattato.

A distanza di 50 anni il problema si è fatto ancor più complesso che nel 1963 in rapporto alla legge naturale, ed anzi l'enorme e crescente potenza delle biotecnologie e del *biopower* opera come un fattore destabilizzante su piano antropologico e morale: il concetto di legge/ordine naturale appare estraneo a numerosi momenti della cultura occidentale, in specie nelle questioni biopolitiche concernenti la manipolazione dell'embrione, il matrimonio, l'unione omosessuale, l'eutanasia, la procreazione artificiale.<sup>11</sup> La

<sup>10</sup> Discorso al Segretario di Stato, 9 aprile 1963. “These four principles [truth, justice, love, freedom] that support the whole edifice of PT belong to natural law is written in the hearts of all. We then turned our call to all mankind”, Discorso di Giovanni XXIII per l'assegnazione del premio Balzan.

<sup>11</sup> Su questi aspetti cfr. V. Possenti, *La rivoluzione biopolitica. La fatale alleanza tra materialismo e tecnica*, Lindau, Torino 2013, e il mio contributo alla PASS 2012, *La science-technique et les nouvelles questions anthropologiques*, AA.VV., *The Global Quest for Tranquillitas Ordinis. Pacem in Terris, Fifty Years Later*, The Proceedings of the 18<sup>th</sup> Plenary Session of

forza del *biopower* e l'alleanza tra materialismo e tecnica influiscono nel congedo del diritto naturale, a motivo del rifiuto del concetto di natura umana.

Tutto ciò rende obiettivamente minore l'influsso mondiale ed europeo della DSC, anche nei popoli ove poteva avere una sua presenza sino ad un passato recente. Ancor più delicata è la situazione in grandi unità geopolitiche come Cina, India, Indonesia, dove per vari motivi la tradizione della legge naturale non è facilmente ricostruibile ed ha seguito cammini peculiari.

Pontifical Academy of Social Sciences, 27 April – 1 May 2012, Vatican City 2013, pp. 373-386, disponibile al link <http://www.pass.va/content/scienzesociali/it/publications/acta/pacem.html>