

Sugli usi di *governance*

di Sabino Cassese

“Governance” non ha equivalenti nell’italiano moderno. L’equivalente “governanza” si trova soltanto in testi che risalgono a tre-quattro secoli or sono. “Governance” ha tuttavia assunto oggi un posto importante sia nelle scienze sociali, sia nella politica, per cui è importante accettare da dove abbia origine il concetto che la parola indica.

Nonostante alcuni usi sporadici precedenti, si può dire che “governance” nasca con lo sviluppo della globalizzazione istituzionale. Quindi, nella seconda fase della seconda globalizzazione, quando la globalizzazione economica, aperta dalla Seconda guerra mondiale, viene seguita dallo sviluppo di istituzioni sovranazionali.

Queste istituzioni, la maggior parte delle quali nascono negli ultimi trent’anni, hanno una caratteristica fondamentale, quella di essere istituzioni settoriali, chiamate a regolare singoli campi, il commercio, l’uso del mare, l’ambiente, il trasferimento di rifiuti nucleari, il lavoro, la sanità, l’agricoltura ecc. Per ognuno di questi campi, vi sono quelli che ormai si chiamano diffusamente regimi regolatori globali, alcuni con un alto grado di istituzionalizzazione (al vertice c’è un istituzione globale, come l’Organizzazione mondiale del commercio), altri con un basso grado di istituzionalizzazione (al vertice vi è un organismo privato, o misto, o addirittura semplicemente una associazione di regolatori nazionali, come, ad esempio, nel caso della “Basel Committee”). Questi regimi regolatori hanno, a un certo punto, acquisito due caratteristiche. La prima è la densità, nel senso che non vi è quasi alcun campo di attività umana che non abbia un referente sovra-nazionale settoriale. La seconda è la interconnessione, nel senso che tra questi regimi si sono stabiliti “links” o passerelle, che collegano l’uno all’altro (ad esempio, l’Organizzazione mondiale del commercio fa riferimento a standard sanitari e fitosanitari dettati dalla Food and Agriculture Organization – FAO).

È a questo punto che emerge una singolare contraddizione: a livello mondiale non c’è un “government”, non c’è, cioè un organismo unitario di regolazione, guida, controllo (l’unica organizzazione di carattere generale, l’Organizzazione delle Nazioni Unite, è una “forum organization”,

non una “service organization”); tuttavia, vi è un’azione di regolazione, guida e controllo, con risultati spesso contraddittori, incompleta, ma simile a quella che si avrebbe se ci fosse un “government” unitario. A questo punto, occorreva un termine che identificasse tale nuova realtà, di un’attività normalmente imputata a un soggetto, che esiste anche se non esiste il soggetto che normalmente la svolge. Ecco quindi la ragione del titolo del volume a cura di J. N. Rosenau and E. O. Czempiel, *Governance without Government. Order and Change in World Politics* (Cambridge University Press, 1992), che ha aperto la strada all’uso diffuso di “governance”. A questo uso specifico, dovuto alla necessità di identificare una nuova realtà, un fenomeno nuovo, sono subito seguiti altri usi della parola inglese, che sono meno necessari, perché diretti a studiare fenomeni noti e qualificabili con termini consueti. Quello più noto e diffuso è “governance” societaria o aziendale, che contraddistingue gli organi amministrativi di vertice delle imprese, che potrebbero tranquillamente essere indicati facendo ricorso alle espressioni consuete, perché, in questo caso, non si verifica quella scissione azione del governare – organo di governo che ho prima indicato per lo spazio globale. In questo diverso contesto esiste un apparato di guida a carattere unitario e da esso discende l’azione di guida che col termine inglese si vuole indicare.

Ma ormai il termine è entrato nell’uso, si è diffuso e ha finito per indicare sia l’organo di guida sia l’azione di guida, perdendo, fuori del contesto dello spazio globale, il suo significato originario.