

La *governance* dello sviluppo umano ¹

di Giuseppe Giliberti

1. Nello spirito dell'art. 55 della Carta delle Nazioni Unite, si sono accumulati negli ultimi venti o trent'anni risoluzioni, programmi d'azione, sentenze della Corte Internazionale di Giustizia, atti di soft law o veri e propri trattati internazionali, che cercano di collegare in un unico paradigma i diritti umani e lo sviluppo umano, cioè alcuni tra i linguaggi oggi più utilizzati per esprimere l'esigenza di soddisfare i bisogni fondamentali della persona. Ad esempio, nell'Agenda per lo Sviluppo del 1997, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dichiara:

Il rispetto per tutti i diritti umani e le libertà fondamentali, le istituzioni democratiche ed efficaci, la lotta alla corruzione, la rappresentanza trasparente e il governo responsabile, la partecipazione popolare, un potere giudiziario indipendente, la certezza del diritto e la pace civile sono tra gli indispensabili fondamenti dello sviluppo.

In particolare, il ricorso al linguaggio dei diritti è diventato da tempo un mezzo efficace e sempre più diffuso per rivendicare la soddisfazione di bisogni fondamentali, in ogni paese e contesto culturale. La retorica dei diritti – sia detto senza alcun riferimento polemico – ha il grande vantaggio di riuscire ad enunciare delle rivendicazioni in termini tecnico-giuridici, facendo appello alla società civile, indicando agli oppressi un percorso razionale per soddisfare i loro bisogni, responsabilizzando la pubblica autorità in ordine a precise richieste di protezione. Possiamo quindi, per un verso, intendere i diritti umani come un ideale di giustizia tendenzialmente 'globale', cioè non solo internazionale, ma anche transnazionale e interculturale. Il suo obiettivo consiste nel rendere lo Stato e la comunità internazionale funzionali alla soddisfazione dei bisogni umani, facendo appello a superiori principi di giustizia di carattere religioso, politico o filo-

* Presentato dal Dipartimento di Studi su Società, Politica e Istituzioni.

¹ Intervento al *Séminaire International "Innovation et formation pour le développement humain"*, Camerino, 18-20 gennaio 2010, organizzato dal Comité Scientifique Inter Agences des Nations Unies pour la coopération au développement humain.

sofico, o alla stessa legge positiva (tipicamente, le Costituzioni degli stati democratici, o le norme internazionali vigenti in materia). Il fatto di essere presentati come dei ‘valori’ assoluti ed eterni e non come dei ‘principi’ ragionevolmente negoziabili², ha spesso fornito facili argomenti polemici agli avversari dell’universalismo etico, in nome del relativismo dei valori, dell’essentialismo culturale, o del fondamentalismo religioso. La caduta del Muro, la creazione dell’Alto Commissario per i diritti umani e quella del Tribunale dell’ex Jugoslavia (1993) hanno acceso – almeno per per alcuni anni – la speranza che potesse diventare la ‘religione civile’ universale.

D’altro canto, i diritti umani sono un bene giuridico, positivizzato – e quindi normalmente tutelato, almeno negli stati democratici – da norme nazionali, spesso di rango costituzionale, e da norme internazionali a carattere ‘imperativo’. Sono perciò definibili come una classe di diritti fondamentali, attribuiti non solo ai cittadini, ma anche agli stranieri³, da norme interne e comunque da norme internazionali. Sono sostanzialmente diversi dai diritti delle minoranze nazionali, delle comunità etniche, o dei popoli, che – al momento attuale – sono configurabili come destinatari indiretti di norme di tutela, piuttosto che come effettivi soggetti di diritto⁴.

La tutela dei diritti fondamentali, sia quelli dei cittadini che quelli umani, viene assicurata da ordinamenti e sistemi di garanzia di natura e ambito territoriale diverso: internazionale, comunitario, nazionale, regionale e locale⁵. Dei vari livelli di tutela, quello statale resta di gran lunga il

² Cfr. F. Viola, *Politeismo dei valori e diritti umani*, in G. Sadun Bordoni (a cura di), *Diritti dell’uomo e dialogo interculturale nel Mediterraneo / Human Rights and Intercultural Dialogue in the Mediterranean*, Napoli 2009, p. 106 ss.

³ Cfr. L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali*, Roma-Bari 2001, p. 282: “Secondo la definizione da me proposta, sono *diritti fondamentali* quei *diritti soggettivi* che le *norme* di un determinato ordinamento giuridico attribuiscono universalmente a *tutti* o in quanto *persone*, o in quanto *cittadini* e/o in quanto *persone capaci di agire*”. Riprenderò questa definizione (essenzialmente stipulativa, e comunque non esaustiva), trascurando la terza categoria. Seguendo la classica tipizzazione dei diritti soggettivi di Hohfeld, i diritti fondamentali si presentano come pretese, libertà, poteri o immunità. Cfr. L. Pariotti, *Diritti umani. Tra giustizia e ordinamenti giuridici*, Novara 2008, p. 8 ss. Altrove, Ferrajoli propone una complessa serie di classificazioni: diritti primari e secondari; umani, pubblici, civili e politici; della persona e del cittadino; sociali, ‘libertà da’, ‘libertà di’ e secondari di autonomia; politici, civili, di libertà e sociali. Cfr. L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Roma-Bari 2007, volume I, p. 587 ss.; vol II, p. 13 ss.

⁴ Cfr. L. Pariotti, *op. cit.*, p. 117 ss. In particolare, i cd. “diritti culturali” sono nient’altro che diritti di libertà (individuali oppure collettivi), quando non sono configurabili come mere rivendicazioni politiche. Cfr. L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, cit., vol. II, p. 59.

⁵ Cfr. I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in «European Law Review», 27 (5), p. 511 ss.

più efficace, anche nel mondo globalizzato, soprattutto quando si tratta di diritti di seconda generazione (sanità, istruzione, previdenza, lavoro...), che esigono dalla Pubblica Amministrazione “*the obligations to respect, to protect and to fulfill*”⁶. Quindi lo Stato non deve violare i diritti, deve impedire che siano violati, ed è tenuto ad offrire prestazioni come adeguati investimenti pubblici, servizi sociali efficienti ed efficaci strutture amministrative. Tutto ciò è di fatto possibile solo nel contesto di una società complessivamente democratica, nella quale lo Stato abbia il mandato di sociale di soddisfare i bisogni fondamentali delle persone.

L'esigenza etico-politica di soddisfare i bisogni fondamentali può essere espressa anche mediante un altro linguaggio, che solo in parte si sovrappone a quello dei diritti: la promozione dello sviluppo umano. Tale approccio ai problemi economici e sociali si è affermato soprattutto a partire dal Rapporto Brundtland del 1987 (“Il nostro comune futuro”), della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo, e dai Rapporti sullo sviluppo umano dell'UNDP, che si sono susseguiti dal 1990 ad oggi⁷. Lo sviluppo umano è uno dei possibili modi attraverso cui una società può cercare di trovare una soluzione più soddisfacente alle proprie necessità di sopravvivenza, benessere e sicurezza. Può essere descritto come un processo di soddisfacimento dei bisogni delle persone, a partire da quelli essenziali, mediante l'ampliamento dei mezzi e delle scelte disponibili⁸. Il concetto si è poi sempre più ibridato con l'idea dei diritti umani, sotto forma di “diritto allo sviluppo”, che le fonti internazionali collegano talora ai popoli, talora agli stessi individui⁹. Ad esempio, nella Dichiarazione del Millennio, del 2000, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dichiara di volere rafforzare “le norme del diritto, come pure il rispetto di tutti i di-

⁶ Così si esprime il Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, riguardo al diritto all'alimentazione. Cfr. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 12, para. 15, UN Doc. E/C.12/1995/5, in <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf>.

⁷ Cfr. J. O'Manique, *Human Rights and Development*, in *Human Rights Quarterly*, 14 (1992), p. 78 ss.; F. La Camera, *Sviluppo sostenibile. Origini, teoria e pratica*, II ed., Roma 2005, p. 37 ss. La diplomazia americana, sotto l'amministrazione Carter, si riferì spesso ad una classe ristretta di *basic* ovvero “*core human rights*”, comprendente i diritti di sussistenza (cibo, abitazione, eccetera), la libertà personale e le libertà civili e politiche.

⁸ Cfr. L. Carrino, *Perle e pirati. Critica alla cooperazione allo sviluppo e nuovo multilateralismo*, Trento 2005, p. 279: «Tipo di sviluppo che cerca di rispondere ai bisogni di tutti, offrendo risposte che migliorano la vita in tutti i suoi aspetti economici e sociali e che si propone di ridurre la povertà, l'esclusione sociale, il degrado ambientale, le tensioni sociali e il ricorso alla violenza».

⁹ Cfr. R. Cadin, *L'evoluzione storico-giuridica del concetto di sviluppo nel diritto internazionale*, in E. Spatafora, R. Cadin, C. Carletti, *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale*, Torino 2003, p. 87 ss.

ritti umani e le libertà fondamentali riconosciute internazionalmente, tra cui il diritto allo sviluppo”¹⁰.

Il grande tema di questa teoria della giustizia, che è insieme anche una metodologia di intervento per lo sviluppo e una proposta di politica “liberal” di riforma sociale, è la libertà, intesa come possibilità di soddisfare i bisogni fondamentali della persona e realizzare un proprio progetto di vita. Ma mentre il linguaggio dei diritti fa appello prevalentemente alla legge e alle istituzioni politiche, quello dello sviluppo umano utilizza una gamma di riferimenti estremamente complessa, dall’economia alle scienze sociali, partendo da un’implicita concezione filosofica neo-aristotelica della natura umana e delle condizioni della sua ‘fioritura’ psico-fisica¹¹. Costatare l’interdipendenza degli esseri umani porta i sostenitori dello sviluppo umano ad assumere un’etica della responsabilità, e quindi della sostenibilità¹². Lo sviluppo umano sostenibile deve essere basato su politiche di dialogo politico ed economico internazionale (“co-sviluppo”), ma deve anche partire dalle risorse materiali ed umane locali e sulla diretta partecipazione degli interessati¹³.

2. Il concetto di sviluppo umano riporta la questione della ‘vita buona’, che è il tema di fondo della filosofia pratica, al centro del dibattito economico e politico¹⁴. In Aristotele, compito dell’etica è la definizione di quali siano i valori, ma anche le capacità (in questo senso sono da intendere le ‘virtù’) che contribuiscono a realizzare una vita degna di essere vissuta. Tra questi mezzi per vivere bene, spicca la giustizia, che è la ‘virtù generale’. Si tratta di un approccio eudemonistico all’etica (“come debbo vivere?”), di derivazione socratica. Molte etiche moderne, invece, hanno un carattere deontologico (‘come è giusto comportarsi?’). Esse pongono l’accento sulla conformità alle norme (ricavate da argomentazioni astratte e imparziali, oppure da intuizioni soggettive), più che sulla

¹⁰ Cfr. E. Spatafora, *Il diritto allo sviluppo come strumento di pace e di democratizzazione in un ordine internazionale equo*, in E. Spatafora, R. Cadin, C. Carletti, *op. cit.*, p. 229 ss.

¹¹ Cfr. M. Nussbaum, *Diventare persone. Donne e universalità dei diritti* (2000), trad. it. Bologna 2001, p. 102 ss.

¹² Sul concetto di sviluppo sostenibile si vedano: B. Hopwood, M. Mellor e G. O’Brien, *Sustainable Development: Mapping Different Approaches*, in *Sustainable Development*, 13 (2005), p. 38-52; e il Rapporto n. 5 sullo sviluppo umano dell’UNDP, *Nuove sicurezze*, Torino 1994, p. 27 ss.

¹³ Il concetto di coinvolgimento degli *stakeholders* è tipico anche del “linguaggio” della responsabilità sociale dell’impresa: cfr. E. Pariotti, *op. cit.*, p. 107 ss.

¹⁴ Cfr. A. Sen, *Sviluppo è libertà. Perché non c’è sviluppo senza democrazia*, trad. it. Milano 2000; UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano 2000: i diritti umani*, Torino 2000; A. Raimondi, C. Carazzone, *La globalizzazione dal volto umano. Diritti umani: la nuova sfida della cooperazione allo sviluppo*, Torino 2003.

realizzazione di sé¹⁵. Spesso queste due diverse fondazioni della morale appaiono combinate in una medesima dottrina (ad esempio, nell'etica tomistica).

L'approccio deontologico – ad esempio, nello Stoicismo, nel razionalismo kantiano, o nella teoria della giustizia di Rawls – privilegia la definizione formale del dovere, rispetto ai fini e ai contenuti della buona prassi. Le virtù vengono eliminate dall'orizzonte teorico, o ridotte a una sola: fare ciò che si deve. Una teoria della norma di condotta lascia, più o meno deliberatamente, irrisolti alcuni problemi cruciali: se esiste di fatto una natura umana, orientata a fini obiettivamente conoscibili; come tracciare una mappa dei bisogni e delle potenzialità essenziali della persona; e, infine, come dedurre da tutto ciò un sistema di regole morali. L'etica moderna sembra, al riguardo, soggiogata dall'argomento della “fallacia naturalistica” (proposto da D. Hume e ripreso, ad esempio, da G.E. Moore), per cui tra la descrizione dell'essere e la prescrizione del dover essere c'è un salto logico. Lo stesso Sen sembra respingere l'idea che si possa elencare una precisa serie di *functionings* tipicamente umani, e da essi derivare delle politiche sociali. Preferisce utilizzare il concetto di *agency*, come possibilità effettiva di realizzare delle scelte consone al proprio progetto di vita¹⁶.

Se invece, al di là delle contingenze, si ammette una ‘natura umana’ e non solo una ‘condizione umana’¹⁷ socialmente e storicamente determinata, si potrà argomentare che le regole morali sono precetti razionali di vita buona. La ricerca sulla natura, o comunque sulle leggi dell'essere, allo scopo di costruire un'etica razionale, sarà intesa come una forma del discorso morale, molto più importante dell'esortazione retorica al bene. Questo può valere per il Buddismo, quanto per l'Epicureismo, o per varie forme di Utilitarismo. Vale, in generale, per le etiche del mondo antico, quasi sempre cognitiviste, o addirittura intellettualistiche, come in Socrate, negli Stoici o in Platone¹⁸. Ma a differenza di Platone, Aristotele ha una concezione pratica del sommo bene. Il fine essenziale della vita umana è l'autorealizzazione in quanto essere razionale, cioè la felicità (come impropriamente si suole tradurre *eudaimonia*). Essa può significare molte cose,

¹⁵ Cfr. A. MacIntyre, *Dopo la virtù. Saggio di teoria morale* (1981), trad. it. Milano 1987, p. 146; A. Da Re, *Filosofia morale*, Milano 2003, p. 12 ss. Esempio classico di formulazione deontologica della regola morale è l'imperativo categorico kantiano (*Fondazione della metafisica dei costumi*, 1785).

¹⁶ Sulle differenze fra Sen e Nussbaum, cfr. F. Delbono, D. Lanzi, *Povertà, di che cosa? Risorse, opportunità, capacità*, Bologna 2007, p. 116 ss.

¹⁷ *Contra* si veda soprattutto A. Arendt, *Vita attiva. La condizione umana* (1958), trad. it. Milano 1989.

¹⁸ Plat., *Menone*, 89a; *Repubblica*, 519 c-d.

ma ha comunque uno stretto rapporto con sostanziali condizioni di 'fioritura' psico-fisica dell'uomo¹⁹.

Sono posizioni essenzialistiche che comportano evidenti pericoli, qualora si parta non da una discussione pubblica aperta, ma da 'valori non negoziabili', ad esempio nel dibattito sull'inizio e sulla fine della vita. D'altro canto, l'esperienza storica insegna che non è necessario condividere una certa definizione del bene per sostenere i diritti umani, la democrazia o la necessità di uno sviluppo equo e sostenibile. Sono 'cause' che si possono argomentare partendo dalle premesse filosofiche più disparate, e sulle quali è molto difficile ottenere un consenso interculturale. Questa constatazione pragmatica non può, però, tradursi in una forma di autocensura filosofica. L'argomento della fallacia naturalistica si rivela anch'esso un sofisma, perché, in realtà, le varie riprese della filosofia pratica che si susseguono dagli anni Sessanta del secolo scorso (compresa l'etica della responsabilità di Jonas²⁰) consistono in tentativi di derivare dalla natura umana la definizione di beni primari, in grado di orientare la prassi individuale e le politiche sociali. Ovviamente, per trasformare i beni primari in principi di giustizia, sono necessarie delle scelte etiche²¹, che non sono di per sé razionali. Marta Nussbaum propone, ad esempio, come capacità umane fondamentali (*capabilities*), la vita, la salute, l'integrità psico-fisica, l'uso dei sensi e del pensiero, le emozioni, la possibilità di discernere bene e male ed organizzare un progetto di vita, l'appartenenza a un gruppo, il rapporto con la natura, il gioco, il controllo sul proprio ambiente di vita. Su questa base, è possibile proporre delle politiche sociali centrate sulla soddisfazione dei bisogni delle persone: una forma di «socialdemocrazia aristotelica»²².

Mi sembra che le teorie contemporanee sullo sviluppo umano non rinneghino l'utilitarismo – finora incontrastata filosofia implicita degli economisti – ma lo correggano in senso 'neo-aristotelico' facendo appello sia ad

¹⁹ Arist., *Etica Nicomachea*, I, 1097a, 11-13.

²⁰ Cfr. H. Jonas, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica* (1979), trad. it. Torino 1990.

²¹ Al riguardo distinguo – sulla base di J. Habermas, *Teoria dell'agire comunicativo* (1981), trad. it. Bologna 1986 – la morale, elaborata mediante procedure argomentative generalizzabili, dall'etica, che implica scelte di valore soggettive e non necessariamente razionali. Secondo R.M. Hare, *Sulla morale politica* (1989), trad. it. Milano 1994, p. 131 ss., il discorso morale – in particolare quello riguardante i diritti – non può che svilupparsi su due livelli: quello intuitivo, che concerne i principi e le convinzioni; e quello critico, che riguarda le scelte concrete che se ne possono razionalmente far derivare. Il primo livello definisce le "preferenze"; il secondo opera (con argomentazioni necessariamente utilitaristiche) la risoluzione dei problemi pratici, sulla base degli "interessi della gente".

²² Cfr. M. C. Nussbaum, *Capacità personale e democrazia sociale*, Reggio Emilia 2003, p. 141 ss.

argomentazioni consequenzialistiche (quali conseguenze sociali, auspicabili o deprecabili, derivano da una certa prassi), che sostanzialistiche (cos'è obiettivamente più funzionale alla natura umana). Se il benessere, inteso non come *welfare*, ma come complessivo *well-being*, è definibile attraverso parametri obiettivi, dovrebbe essere possibile calcolarlo, cosa che A. Sen e i ricercatori dell'UNDP fanno. In realtà, calcolare il benessere mediante parametri quantitativi, collegati alla soddisfazione di poche ed essenziali pulsioni o necessità, è sempre stata l'ambizione delle filosofie utilitaristiche²³. Ma esse si sono generalmente fondate su una definizione relativistica del bene, come massimizzazione e generalizzazione delle preferenze individuali²⁴. Il Prodotto Interno Lordo – un indicatore in sé più congeniale all'etica utilitaristica che a quella aristotelica – è uno strumento che nessun economista abbandonerebbe a cuor leggero. Ma dati come la distribuzione del reddito, la speranza di vita o l'accesso all'istruzione, rendono conto in maniera molto più attendibile del livello di progresso economico-sociale di una società. Anche l'Indice di Sviluppo Umano è un indicatore 'povero', poiché comprende solo tre delle condizioni che consentono la massima realizzazione delle potenzialità umane: longevità, livello di istruzione e disponibilità di risorse economiche. Perciò i Rapporti dell'UNDP aggiungono molti altri elementi, fra i quali l'accesso ai servizi sanitari, le tendenze demografiche, la ratifica dei trattati internazionali sui diritti umani, l'indice di disoccupazione. Altri indici ancora, più raffinati o più specializzati, sono possibili: fra questi, l'*Human Poverty Index* (Indice di povertà umana), e il *Gender-Adjusted Development Index* (Indice di sviluppo corretto per genere).

3. Le politiche di sviluppo umano non coincidono con l'affermazione della democrazia in senso formale, ma sono certamente un processo di inclusione e di attribuzione di diritti sociali, difficilmente sostenibile senza l'*empowerment* dei cittadini. Richiedono conoscenza diretta dei problemi e controllo e partecipazione (*ownership*) dei diretti interessati alle decisioni

²³ Cfr. A. Massarenti, *Se il benessere non è per il nostro bene*, in A. Massarenti, A. Da Re, *L'etica da applicare. Una morale per prendere decisioni*, Milano 1991, p. 56 s.

²⁴ Mill introduce nell'utilitarismo una gerarchia qualitativa di piaceri e dolori, riprendendo, inoltre, da Adam Smith l'ipotesi normativa che i giudizi morali vengano emanati da uno spettatore disinteressato e benevolo (si pensi alla "posizione originaria" di J. Rawls). Ma qualunque correzione si apporti alle originarie posizioni di Bentham, l'impianto teorico dell'utilitarismo non riesce a salvarsi, dal momento che "ricavare un'idea del benessere collettivo dalle preferenze individuali non è possibile, a meno che non si parta da un'immagine di società imbottita di valori tradizionali diffusi e uniformi o non ci si collochi nel kantiano «regno dei fini»; che morale e felicità non coincidono né si respingono, ma che hanno rapporti ambigui; che giustizia ed efficienza o senso del rischio spesso sono contrapposti". Cfr. A. Viano, *L'utilitarismo*, in *Teorie etiche contemporanee*, Torino 1990, p. 58.

politiche riguardanti i propri bisogni fondamentali. Quindi è bene che siano promosse e controllate prioritariamente su scala locale (comunale, provinciale, regionale), prima che nazionale, possibilmente attraverso un'analisi partecipativa dei bisogni.

Lo sviluppo umano potrebbe essere visto anche come un processo di espansione della cittadinanza in tutti i suoi aspetti ed a tutti i livelli (locale, nazionale, universale), mediante una più equa distribuzione delle opportunità. Mi riferisco qui ad un concetto di cittadinanza sociale, che comporta politiche di riconoscimento e di inclusione nella comunità, mediante l'effettivo godimento di diritti civili, politici e soprattutto economico-sociali, cui fanno riscontro obblighi da parte delle istituzioni pubbliche. In questo senso, si può essere più o meno cittadini: si pensi non solo agli stranieri, ma agli emarginati, ai minori, alle donne, o semplicemente agli abitanti di un comune povero. Una persona dotata di cittadinanza giuridica può essere meno cittadina di uno straniero integrato, meno autonoma politicamente e meno in grado di decidere sulle questioni cruciali che riguardano le proprie condizioni di vita²⁵.

La devoluzione di poteri al livello più vicino possibile ai cittadini si è rivelato un mezzo insostituibile per combattere la povertà e promuovere lo sviluppo umano. Il problema dello sviluppo coinvolge perciò la riforma delle istituzioni: più mezzi e più poteri alle istituzioni locali, più efficienza, più trasparenza, più partecipazione dei cittadini²⁶. Ne consegue che anche le forme più efficaci di cooperazione allo sviluppo saranno sempre di più quelle territoriali e decentrate, fondate sulla partecipazione degli *stakeholders* e supportate da partenariati con enti diversi dallo Stato centrale. Se lo sviluppo umano deve tradursi in un incremento della capacità di agire politicamente ed economicamente delle persone, soprattutto di quelle appartenenti al genere e ai gruppi sociali svantaggiati, il suo ambiente naturale dovrebbe essere uno Stato democratico-costituzionale con ampie autonomie locali. Ma anche questa forma di Stato si dimostra sempre più inadeguata, per due ordini di motivi connessi tra loro: la disparità crescente di risorse e di potere tra gli individui e i gruppi sociali, e la crisi

²⁵ Il concetto di cittadinanza, come condizione giuridico-politica, combina l'elemento dell'appartenenza a uno Stato, inteso come soggezione permanente, con quello della titolarità di certi diritti, soprattutto politici, e di certi doveri tipici, come la leva militare. In senso politico-sociologico, la cittadinanza si può anche intendere come status sociale. Cfr. T.H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale* (1964), trad. it. Torino 1976, p. 9 ss.; L. Baccelli, *Cittadinanza e appartenenza*, in D. Zolo, (a cura di), *La Cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Bari 1994, p. 130 ss.

²⁶ Cfr. A.M. Gentili, *Le problematiche dell'institution building*, in V. Ianni (a c. di), *Verso una nuova visione dell'aiuto. Le Autonomie locali nella cooperazione internazionale allo sviluppo. Manuale di formazione per amministratori locali*, Roma 2001, p. 156 ss.

generale delle istituzioni pubbliche determinata dalle politiche neoliberiste.

Una via d'uscita dalla crisi dello Stato democratico sociale sembra essere la riscoperta del principio di sussidiarietà, tipico della dottrina sociale cattolica²⁷ e introdotto per iniziativa di J. Delors nell'architettura istituzionale comunitaria dai trattati di Maastricht del 1992 (art 3b) e di Amsterdam. Secondo questa concezione, la comunità politica non deve assorbire le comunità minori, ma limitarsi a *subsidium afferre*, recare loro soccorso, come delle truppe di riserva che intervengono solo quando e se è necessario. Lo Stato riconosce la naturalità e necessità degli enti intermedi e minori ed è sussidiario rispetto ad essi, che sono a loro volta sussidiari rispetto alla persona.

Lo scopo generale di una società solidaristica e comunitaria è, quindi, la realizzazione di un bene oggettivo e conoscibile, perché in ultima analisi dipende da leggi naturali, a loro volta predisposte da Dio. La "società sussidiaria" è idealmente un sistema di gruppi sociali autonomi, reciprocamente funzionali e diretti alla salvaguardia della dignità umana. A provvedere alle necessità della persona – a parte la persona stessa – dev'essere l'ente pubblico funzionalmente o territorialmente più vicino (principio di sussidiarietà verticale). Ove possibile, l'interesse comune dev'essere realizzato dagli enti minori, o dai privati, al limite dalla persona stessa, piuttosto che dallo Stato (principio di sussidiarietà orizzontale). Sui gruppi 'maggiori' e sulle pubbliche istituzioni, infatti, incombe l'obbligo di aiutare i gruppi 'minori' e lo stesso individuo nella realizzazione dei propri scopi, anche promuovendo forme di eguaglianza sostanziale tra i cittadini. Perciò i fini generali dello Stato e quelli dei gruppi particolari che compongono la società civile (partiti, sindacati, confessioni religiose, scuola, associazioni, famiglia e altre comunità a carattere volontario o naturale) tendenzialmente si dovrebbero compenetrare²⁸.

Anche questo modello comporta i suoi rischi e si rivela spesso, sia nei paesi ricchi che in quelli poveri, come la copertura ideologica di processi di privatizzazione, che portano il cittadino a perdere potere e benessere. L'attuale globalizzazione (assumendo che la prima sia stata la 'belle époque' tra la fine del XIX secolo e lo scoppio della Prima Guerra Mondiale) a differenza della prima, ha comportato la riduzione dell'in-

²⁷ Il tema della sussidiarietà, ripreso da L. Taparelli d'Azeglio, *Saggio teorico di diritto naturale appoggiato al fatto* (1840-43), ristampato a Roma nel 1949 dalla "Civiltà Cattolica", è stato richiamato dalla *Rerum novarum* di Leone XIII, del 1891, e dalle encicliche dei papi del Novecento, in particolare dalla *Quadragesimo anno* di Pio XI (1931), dalla *Mater et magistra* (1961), dalla *Pacem in terris* (1963) di Giovanni XXIII, alla *Centesimus annus* (1991) di Giovanni Paolo II.

²⁸ Cfr. G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in www.astridonline.it (2003).

tervento statale nell'economia e nell'offerta di servizi sociali. Questa tendenza è particolarmente significativa nei paesi in via di sviluppo, dove i programmi di aggiustamento strutturale hanno esplicitamente connesso la fine del protezionismo alla compressione dei servizi, ma è fortissima anche nei paesi avanzati. In tutti i paesi dell'UE, il "modello sociale europeo" sta abbandonando lo schema classico del *welfare State*, basato sui servizi organizzati ed offerti direttamente dalla Pubblica Amministrazione, per sistemi più esternalizzati e ridotti²⁹. Non è affatto scontato che una sanità o un regime scolastico privatizzati e differenziati territorialmente siano la via migliore per assicurare una migliore tutela dei diritti sociali dei cittadini (per non parlare degli stranieri). Non è per nulla certo che affidare ai privati la soddisfazione dei bisogni fondamentali delle persone si traduca in un vantaggio per gli utenti, e non alimenti invece degenerazioni politico-affaristiche, soprattutto nel ricchissimo campo della sanità. E non è nemmeno detto che la vicinanza fisica al cittadino-utente sia sempre un indice di buon governo, in mancanza di adeguata *accountability*, cioè di meccanismi di trasparenza e responsabilizzazione, che consentano di premiare i meritevoli e sanzionare i disonesti e gli inefficienti.

In Italia, ad esempio, la riformulazione del Titolo V della Costituzione relativo alle Regioni e agli Enti Locali del 2001 rischia di determinare un consistente affievolimento dei diritti sociali e del principio di eguaglianza³⁰. Insomma, il buon governo, capace di alimentare processi di sviluppo umano, non coincide con il decentramento amministrativo e la privatizzazione dei servizi. Il decentramento, la sussidiarietà, le stesse istituzioni democratiche, la prospettiva del globalismo giuridico andrebbero sempre visti come strumenti istituzionali, non come fini in sé. Possono incrementare la libertà e la solidarietà, ma possono anche giocare contro.

4. Uno Stato efficiente e democratico, una società civile forte e autonoma, un mercato accessibile e regolato sono necessari presupposti per lo sviluppo umano. La caduta del Muro e la recente crisi economica sono esperienze storiche che servono da monito contro il fondamentalismo liberista e il fondamentalismo antagonista. Stato e mercato da soli non sono certamente in grado di offrire da soli alcuna prospettiva di sviluppo umano. Occorre un sistema sociale pluralistico, nel quale nessun

²⁹ Cfr. T. Treu, *Diritti sociali europei: dove siamo*, in «Lavoro e diritto», 3(2000), p. 429 ss.

³⁰ Cfr. L. Antonini, *Federalismo e devoluzione tra modelli astratti e funzionamento concreto*, in www.federalismi.it (2003); S. Gambino, *Stato, diritti sociali e devolution: verso un nuovo modello di welfare*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/revisione/gambino_2006202.h (2006).

centro di potere economico, politico e culturale possa aspirare al monopolio.

Perciò, capacity building istituzionale e democratizzazione sono diventati temi centrali della cooperazione allo sviluppo³¹. Decenni di esperienze negative hanno dimostrato che lo sviluppo umano è impossibile senza *good governance*, e inversamente la *bad governance* si conferma come una delle cause fondamentali del sottosviluppo. Nel concetto di *governance* sono inclusi tutti i processi e tutti gli attori, formali e informali, pubblici e privati, che contribuiscono alle decisioni politiche fondamentali e alla loro implementazione in un determinato contesto³². Ma la *good governance* non è qualsiasi *governance* che funzioni bene rispetto a qualunque fine. Quando parliamo di sviluppo umano, il fine è letteralmente il progressivo miglioramento della vita delle persone. Quindi, i processi politico-amministrativi (compresa l'amministrazione della giustizia) debbono essere non solo efficaci ed efficienti, verificabili e trasparenti, conformi al principio dello Stato di diritto. Debbono essere anche partecipativi e inclusivi³³.

Partecipazione non significa necessariamente democrazia: si possono implicare altre forme di creazione del consenso e altri meccanismi di decisione politica. Un caso tipico è l'azione dei "gruppi di lavoro partecipati", o quella delle Agenzie di Sviluppo Economico Locale promesse dall'UNDP. Sono strumenti mediante i quali, a livello regionale e locale, le istituzioni e i principali attori pubblici e privati del territorio concordano le linee strategiche di un programma di sviluppo³⁴. È una prassi virtuosa, che può valorizzare o favorire elementi di democrazia, ma in sé è solo un sistema di concertazione corporativa, nella quale il quadro delle compatibilità è stabilito dai poteri pubblici e dagli interessi privati più forti. Per approfondirsi e stabilizzarsi, lo sviluppo umano richiede, prima o poi, l'affermazione di una democrazia formale e sostanziale. La democrazia, un concetto che di questi tempi è sempre più ingannevole, non consiste solo nell'applicazione del principio di maggioranza e nella delega delle decisioni ai professionisti della politica. Come già notava Tocqueville, è necessario che, oltre alle istituzioni democratiche, siano diffuse delle forme di auto-organizzazione della società civile che impediscano il formarsi di un dispotismo paternalistico, mascherato da democrazia. Se la democrazia è – come disse Lincoln nel discorso di Gettysburgh – «il

³¹ Cfr. D. Brinkenhoff e A. Goldsmith, *Promoting the sustainability of development institutions: a framework for strategy*, in «World Development», 20.3 (1992), p. 369 ss.

³² Cfr. <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>.

³³ Cfr. World Bank, *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*, 2000, in ww1.worldbank.org/publicsector/Reforming.pdf.

³⁴ Cfr. L. Carrino, *Progetti e processi di sviluppo*, in V. Ianni, *op. cit.*, p. 227 ss.

governo del popolo, per il popolo, mediante il popolo», temo sia difficile trovare oggi degli stati realmente democratici. Il presupposto della democrazia sono i cittadini, cioè i soggetti liberi ed eguali, effettivamente in grado di partecipare a pieno titolo alla vita di una comunità politica³⁵.

I fenomeni di *deregulation*, di smaterializzazione e delocalizzazione della produzione, di internazionalizzazione dei mercati finanziari hanno eroso tutti e tre gli elementi fondamentali dello Stato: la sovranità politica ed economica, il territorio (come luogo controllato e definito da confini, all'interno del quale si determinano le condizioni di vita del popolo), e lo stesso popolo, inteso come comunità politica. In un contesto simile, lo sviluppo umano promosso prioritariamente a livello di Stato centrale non sembra essere più alla portata nemmeno degli Stati più potenti. Probabilmente la promozione dello sviluppo umano richiede un approccio multilivello e cosmopolitico. Intendo qui per cosmopolitismo una concezione che riconosce la situazione di interdipendenza globale determinata dagli sviluppi della tecnica e dell'economia e la valorizza, cioè la trasforma in proposta etica e politica³⁶. Il cosmopolitismo antico e moderno nasce dalla contestazione etica del locale in nome dell'appartenenza a una dimensione globale. Oggi, invece, è proprio il conflitto tra globale e locale che va riconsiderato, alla luce del fatto che le barriere tra una società e l'altra, tra una cultura e l'altra, sono state forse irreversibilmente indebolite³⁷. Bisognerebbe prendere atto che la sovranità statale non è più una risposta sufficiente alla richiesta di benessere e protezione. Sempre più essa si indirizza verso ambiti diversi da quello dello Stato-nazione: verso aggregazioni geo-politiche più vaste, come l'UE, o verso gli enti sub-statali.

Non sono convinto, come Archibugi, che si possa o si debba "cominciare dall'alto"³⁸. Certamente istituzioni internazionali come l'ONU o la Banca Mondiale andrebbero profondamente democratizzate³⁹, per fare

³⁵ Cfr. J. Habermas, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano 1996, p. 505: «la realizzazione dei diritti fondamentali è un processo che assicura l'autonomia privata di cittadini socialmente e giuridicamente equiparati soltanto se procede in parallelo con l'attivazione della loro autonomia di cittadini sul piano politico».

³⁶ Cfr. M. Mellino, *Cosmopolitismi dal volto umano*, in «Parolechiave», 2004 (Occidentalismo), p. 65 ss. Una interessante critica al globalismo giuridico, in una prospettiva duramente "realista", è contenuta in D. Zolo, *I signori della pace. Una critica del globalismo giuridico*, II ed., Roma 2001, p. 49 ss.

³⁷ Cfr. D. Archibugi, *Cittadini del mondo. Verso una democrazia cosmopolitica*, Milano 2009, p. 271 ss.

³⁸ Cfr. D. Archibugi, *Cosmopolitical Democracy*, in «New Left Review», 4 (2000), p. 138 s.

³⁹ Cfr. le proposte di J. E. Stiglitz, *La globalizzazione che funziona*, Torino 2006, p. 322 ss.

funzionare meglio la globalizzazione. Ma forse bisogna partire dal basso, da alleanze territoriali, o reti intercomunali come la Rete di Città per l'inclusione sociale, proposta a Porto Alegre nel 2002⁴⁰. Da qui, cioè dal livello municipale e regionale, si dovrebbe cominciare a realizzare una forma di cittadinanza cosmopolitica.

⁴⁰ Cfr. F. De Nardis, *Cittadini globali. Origini e identità dei nuovi movimenti*, Roma 2003, p. 114 ss.; P. Garau, *Il ruolo delle Autonomie locali nella cooperazione internazionale*, in V. Ianni, *op. cit.*, p. 43 ss.