DANI RODRIK

Le democrazie hanno il diritto di proteggere i loro assetti sociali, e quando tale diritto entra in conflitto con le esigenze dell'economia globale, è quest'ultima che deve cedere il passo.

La globalizzazione intelligente

46 ANTICORPI GLF Laterza

capitolo decimo

LA «GOVERNANCE» GLOBALE È REALIZZABILE? ED È DESIDERABILE?

Lo Stato nazionale appartiene al passato. Le frontiere sono scomparse. Le distanze sono annullate. La terra è tutta in piano. Le nostre identità non sono più legate al nostro luogo di nascita. La politica interna è sostituita da forme più nuove, più fluide di rappresentanza che trascendono i confini nazionali. L'autorità si sposta dai governanti nazionali a reti di regolatori transnazionali. Il potere politico sicivola nelle mani di una nuova ondata di attivisti raccolti intorno a organizzazioni internazionali non governative. Le decisioni da cui dipendono le nostre vite sono prese da grandi multinazionali e da burocrati internazionali senza volto.

Quante volte abbiamo sentito affermazioni del genere, che annunciano o paventano l'alba di una nuova era di *governance* globale?

Eppure, basta guardare al modo in cui sono andate le cose nella recente crisi del 2007-2008. Chi si è fatto carico del salvataggio delle banche globali per impedire che la crisi finanziaria fosse ancora più catastrofica? Chi ha pompato la liquidità necessaria per calmare i mercati internazionali del credito? Chi ha stimolato l'economia globale tramite l'espansione fiscale? Chi ha fornito i sussidi di disoccupazione e altre reti di sicurezza per i lavoratori che avevano perduto il lavoro? Chi si è assunto l'impegno di fissare le nuove regole sui risarcimenti, sull'ade-

guatezza patrimoniale, e sulla liquidità per le grandi banche? Chi riceve la parte del leone della vergogna per tutti gli errori commessi prima, durante e dopo?
La risposta a ognuna di queste domande è sempre la stessa: *i governi nazionali*. Possiamo pure pensare di vivere in un mondo la cui *governance* è stata radicalmente trasformata dalla globalizzazione, ma la patata bollente è ancora nelle mani dei governanti nazionali. Il gran parlare che si fa sul declino dello Stato nazionale è pura e semplice chiacchiera. La nostra economia mondiale può essere popolata da un miscuglio eterogeneo di organismi internazionali che coprono tutto l'alfabeto – da ADB a WTO[1] – ma il momento decisionale democratico rimane saldamente nelle mani degli Stati nazionali. «*Governance* globale» è un'espressione che suona bene, ma per il momento è meglio non andarla a cercare. Il nostro mondo complesso e variegato consente solo una parvenza assai tenue di *governance* globale – e per ottime ragioni.

SUPERARE LA TIRANNIA DEGLI STATI NAZIONALI

Non sono più solo strambi e ingenui utopisti a coltivare l'idea di un governo globale. Molti economisti, sociologi, politologi, giuristi e filosofi si sono uniti nella ricerca di nuove forme di *governance* che si lascino alle spalle lo Stato nazionale. Naturalmente, pochi di questi analisti propugnano una versione realmente globale dello Stato nazionale; un'assemblea legislativa o un consiglio dei ministri globali sono fantasia. Le soluzioni che propongono poggiano invece su nuove concezioni di comunità, rappresentanza e responsabilità politica. La speranza è che queste innova-

1 Rispettivamente, African Development Bank (Banca per lo sviluppo dell'Africa) e World Tourism Organization (Organizzazione del turismo [non del commercio] mondiale).

zioni possano replicare a livello globale un buon numero delle funzioni essenziali della democrazia costituzionale.
La forma più rudimentale di simile *governance* globale contempla una delega diretta di poteri nazionali a tecnocrati internazionali. Prevede organismi normativi autonomi con il compito di risolvere quelli che sono considerati in sostanza problemi «tecnici», che nascono nell'economia globale da processi decisionali scoordinati. Per ovvie ragioni, gli economisti sono particolarmente affascinati da assetti di questo tipo. Per esempio, quando il sito internet europeo dedicato all'economia VoxEU.org chiese consiglio a illustri economisti su come affrontare le fragilità del sistema finanziario globale a seguito della crisi del 2008, le soluzioni proposte avevano spesso la forma di più rigide regole internazionali amministrate da una sorta di tecnocrazia: un tribunale fallimentare internazionale, un'organizzazione finanziaria mondiale, un'autorizzazione internazionale per la fondazione di banche, un prestatore di ultima istanza internazionale, e via dicendo[2]. Jeffrey Garten, sottosegretario al commercio per il commercio internazionale nell'amministrazione Clinton, ha invocato a lungo la creazione di una banca centrale globale[3]. Gli economisti Carmen Reinhart e Ken Rogoff hanno proposto l'istituzione di un regolatore finanziario internazionale.
Queste proposte possono apparire elucubrazioni ingenue di economisti che sanno poco di politica, ma in realtà sono spesso basate su un'esplicita motivazione politica. Quando Reinhart e Rogoff parlano di un regolatore finanziario internazionale, il loro obiettivo è tanto di mettere riparo a un fallimento politico quanto di far fronte agli *spillovers* economici nelle nazioni; può essere addirittura che la motivazione politica diventi pri-

2 Vedi http://voxeu.org/index.php?q=node/2544.
3 Vedi Jeffrey Garten, *The Case for a Global Central Bank*, Yale School of Management, postato online il 21 settembre 2009, http://ba.yale.edu/news_events/CMS/Articles/6958.shtml.

oritaria rispetto a quella economica. Sperano di mettere fine all'ingerenza politica a livello nazionale, che ai loro occhi ha castrato le normative interne. In un loro articolo scrivono: «Un regolatore finanziario internazionale dotato di sufficienti poteri e composto da professionisti esperti – che operi senza i colpi continui di picconate politiche – offrirebbe un contrappeso assolutamente indispensabile al potente settore dei servizi finanziari nazionali»[4]. La teoria politica che sta alla base di questo approccio ritiene che delegando poteri normativi a una tecnocrazia globale isolata e autonoma si possa ottenere una migliore *governance*, sia globale sia nazionale.

Nel mondo reale, il delegare richiede che i legislatori rinuncino alla loro prerogativa di creare le regole e riduce la loro capacità di rispondere ai propri elettori. Per questo, ciò si realizza di solito ad alcune condizioni. Negli Stati Uniti, per esempio, il Congresso delega i poteri normativi a organismi direttivi solo quando le sue preferenze politiche sono molto simili a quelle del presidente e quando i temi in questione sono altamente tecnici[5]. E anche in questo caso la delega rimane parziale ed è legata a complessi meccanismi di responsabilità (*accountability*). La delega è un atto *politico*. Quindi, molte precondizioni devono essere soddisfatte prima che la delega a organismi sopranazionali possa diffondersi ed essere accettata. Dovremmo creare una specie di «corpo politico globale», con norme comuni, una comunità politica transnazionale e nuovi meccanismi di *accountability* adatti all'arena globale.

Gli economisti non prestano molta attenzione a questi prere-

4 Carmen Reinhart e Kenneth Rogoff, *Regulation Should Be International*, «Financial Times», 18 novembre 2008 (http://www.ft.com/cms/s/0/983724fc-b589-11dd-ab71-0000779fd18c.html?nclick_check=1).

5 David Epstein e Sharyn O'Halloran, *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers* (Cambridge University Press, Cambridge-New York 1999).

quisiti, ma altri studiosi lo fanno. Molti di loro vedono segnali che stanno in effetti emergendo nuovi modelli di *governance* globale. Anne-Marie Slaughter, studiosa di relazioni internazionali di Princeton, si è concentrata sulle reti transnazionali popolate da regolatori, giudici e perfino legislatori. Queste reti possono svolgere funzioni di *governance* anche quando non sono costituite come organizzazioni intergovernative o non sono istituite formalmente. Simili reti, sostiene la Slaughter, ampliano la portata dei meccanismi formali di *governance*, consentono di condividere convinzioni e informazioni al di là dei confini nazionali, contribuiscono alla formazione di norme globali e possono generare la capacità di implementare norme e accordi internazionali in nazioni in cui la capacità di farlo è debole[6].

La *governance* dei mercati finanziari è in realtà l'arena in cui queste reti sono andate più avanti e che fornisce gli esempi più eloquenti a Slaughter. L'Organizzazione internazionale delle autorità di controllo dei mercati (International Organization of Securities Commissions, IOSCO) riunisce autorità di vigilanza e organizzazioni di borsa mondiali ed enuncia principi globali. Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) svolge lo stesso ruolo per le autorità di vigilanza sulle banche. Queste reti hanno piccole sedi operative (se ne hanno) e nessun potere sanzionatorio. E tuttavia di sicuro esercitano un'influenza attraverso i loro poteri di messa a punto di regole e la loro legittimità – almeno agli occhi regolatori. Le loro deliberazioni diventano spesso punto di riferimento nei dibattiti interni alle nazioni. Magari non sostituiscono del tutto gli Stati nazionali, ma finiscono col creare intricate reti internazionali tra i responsabili della politica.

6 Anne-Marie Slaughter, *A New World Order* (Princeton University Press, Princeton-Oxford 2004).

Per avere legittimità, la *governance* globale deve andare oltre i club esclusivi dei regolatori e dei tecnocrati. Possono queste reti superare le aree strettamente tecniche e abbracciare obiettivi sociali più ampi? Sì, dice John Ruggie, lo studioso di Harvard che ha coniato l'espressione *embedded liberalism* per descrivere il regime di Bretton Woods. Ruggie è convinto che le reti transnazionali hanno indebolito il modello tradizionale di *governance* basato sugli Stati nazionali. Per correggere questo squilibrio, afferma, dobbiamo insistere maggiormente sulla responsabilità sociale delle aziende. Una versione aggiornata dell'*embedded liberalism* dovrebbe spingersi al di là di un multilateralismo incentrato sullo Stato verso «un multilateralismo che includa attivamente i potenziali contributi all'organizzazione sociale globale di protagonisti della società civile e delle aziende». Questi protagonisti possono proporre nuove norme globali – su diritti umani, pratiche lavorative, salute, anticorruzione e tutela dell'ambiente – e poi farle rientrare nelle attività di grandi società internazionali e nelle politiche dei governi nazionali. Il finanziamento di alcune multinazionali dei programmi per la lotta contro l'AIDS nelle nazioni povere ne rappresenta un esempio significativo.

Il Global Compact (Patto globale), un'iniziativa strategica delle Nazioni Unite alla cui elaborazione Ruggie ha dato un forte contributo, incarna questa agenda. Suo obiettivo è di trasformare le società (*corporations*) internazionali in veicoli per la realizzazione di obiettivi sociali ed economici. Questa trasformazione 1) porterebbe beneficio alle comunità in cui le *corporations* e le loro affiliate operano; ma, come spiega Ruggie, ci sarebbero vantaggi aggiuntivi: migliorare la *performance* sociale e ambientale delle *corporations* stimolerebbe l'emulazione da parte di altre imprese più piccole. 2) Attenuerebbe la diffusa preoccupazione che la concorrenza internazionale provochi in patria una corsa verso il basso degli standard lavorativi e ambientali a scapito dell'in-

clusione sociale. 3) Consentirebbe al settore privato di farsi carico di alcune funzioni che gli Stati trovano sempre più difficile finanziare e assicurare, come nei campi della sanità pubblica e della tutela ambientale, riducendo la distanza di *governance* tra i mercati internazionali e i governi nazionali[7].

Gli argomenti a favore di nuove forme di *governance* globale – che si tratti di delega, rete, o di un qualche tipo di responsabilità delle aziende – sollevano interrogativi inquietanti. A chi si pensa questi meccanismi debbano rispondere? Da dove questi club globali di regolatori, organizzazioni non governative internazionali, o grandi aziende ricevono i loro mandati? Chi conferisce loro i poteri e chi vigila su di essi? Che cosa assicura che siano ascoltati anche la voce e gli interessi di quelli che sono meno globalmente connessi? Il tallone d'Achille della *governance* globale è la mancanza di chiare relazioni di *accountability*. In uno Stato nazionale, l'elettorato è la fonte ultima dei mandati politici, e le elezioni sono il veicolo ultimo dell'investitura e della *accountability* degli eletti. Se non rispondi alle aspettative e alle aspirazioni dei tuoi elettori, sarai bocciato alle successive votazioni. Una *accountability* di questo tipo è impensabile a livello internazionale. Abbiamo bisogno di meccanismi diversi[8].

Probabilmente, il migliore argomento a favore di una concezione globale alternativa dell'*accountability* viene da due illustri politologi, Joshua Cohen e Charles Sabel. Il loro ragionamento

7 John G. Ruggie, *Reconstituting the Global Public Domain – Issues, Actors, and Practices*, «European Journal of International Relations», 10 (2004), pp. 499-531.

8 C'è un dibattito parallelo nel diritto internazionale su se sia possibile istituire efficaci norme e pratiche legali di livello globale in mancanza di un governo globale. Vedi, per esempio, Jeffrey L. Dunoff e Joel P. Trachtman, *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance* (Cambridge University Press, Cambridge-New York 2009), ed Eric A. Posner, *The Perils of Global Legalism* (University of Chicago Press, Chicago 2009), oltre alla già citata opera di Anne-Marie Slaughter. Gli argomenti contro la «legalità globale» sono presentati succintamente da Posner, il quale sostiene che in assenza di istituzioni legali – legislatori, poteri esecutivi e tribunali – la legge non può controllare i comportamenti.

parte dall'affermazione che i problemi che la *governance* globale mira a risolvere superano l'ambito coperto dall'idea tradizionale di *accountability*. Nel modello tradizionale, un elettorato con interessi ben definiti conferisce ai suoi rappresentanti il potere di agire per conto di quegli interessi. La regolazione globale presenta sfide nuove, spesso altamente tecniche, e soggette a circostanze in rapida evoluzione. Il «pubblico» globale perlopiù ha solo un'idea vaga di quali siano i problemi da risolvere e di come risolverli.

Su questo sfondo, l'*accountability* ruota intorno alla capacità del regolatore internazionale di fornire «una buona spiegazione» di quello che sceglie di fare. «Le questioni vengono decise dalla discussione sul modo migliore di affrontare i problemi», scrivono Cohen e Sabel, «e non [come] semplici esercizi di potere, espressioni di interesse, o negoziazione da posizioni di forza sulla base di interessi»[9]. Non si intende ipotizzare qui che le soluzioni saranno «tecnocratiche». Anche quando valori e interessi divergessero e prevalesse il disaccordo, la speranza è che il processo di deliberazione transnazionale genererà spiegazioni che tutti o la maggioranza possano riconoscere come legittime. La legiferazione globale diventa attendibile nella misura in cui il ragionamento che sta dietro le norme sia considerato vincolante da coloro cui le norme devono essere applicate.

Lo schema di Cohen e Sabel lascia spazio, almeno in linea di principio, a varianti nelle pratiche istituzionali degli Stati nazionali all'interno di un quadro complessivo di cooperazione e coordinamento globale. Un paese e i suoi responsabili politici sono liberi di sperimentare e attuare soluzioni differenti purché siano in grado di spiegare ai loro colleghi – i responsabili politici degli altri paesi – perché sono arrivati a quelle soluzioni.

9 Joshua Cohen e Charles F. Sabel, *Global Democracy?*, «International Law and Politics», 37 (2005), p. 779.

Essi devono giustificare pubblicamente le loro scelte e situarle nel contesto di scelte analoghe fatte da altri. Ma uno scettico potrebbe chiedersi se meccanismi del genere non portino, invece, a diffusa ipocrisia, nel senso che i politici potrebbero continuare a portare avanti le cose come al solito, ammantando le loro azioni con nobili parole.

In ultima analisi, Cohen e Sabel si augurano che questi processi deliberativi si inseriscano nello sviluppo di una comunità politica globale, in cui «popoli dispersi arrivino a condividere una nuova identità quali membri comuni di una popolazione globale organizzata»[10]. È difficile immaginare come la loro concezione di *governance* globale funzionerebbe in mancanza di una simile trasformazione in identità politiche. In fin dei conti, la *governance* globale richiede individui che sentano di essere cittadini globali.

Forse non siamo troppo lontani da una situazione del genere. Peter Singer, professore di etica a Princeton, ha scritto pagine importanti sullo sviluppo di una nuova etica globale derivante dalla globalizzazione. «Se [...] la rivoluzione nelle comunicazioni ha creato un pubblico globale», scrive, «possiamo sentire il bisogno di giustificare il nostro comportamento al mondo intero»[11]. L'economista e filosofo Amartya Sen ha affermato che è del tutto fuorviante pensarci vincolati dall'unica, immutabile identità – etnica, religiosa, o nazionale – con cui siamo nati. Ciascuno di noi possiede molte identità, basate su professione, genere, impiego, classe, inclinazioni politiche, hobby e interessi, squadre sportive preferite e via dicendo[12]. Queste identità non sono l'una a scapito dell'altra, e noi scegliamo liberamente quale peso assegnare a ciascuna di esse. Molte identità

10 Ivi, p. 796.
11 Peter Singer, *One world. L'etica della globalizzazione* (Einaudi, Torino 2003 [ed. or. 2002]), p. 15.
12 Amartya Sen, *Identità e violenza* (Laterza, Roma-Bari 2006 [ed. or. 2006]).

scavalcano i confini nazionali, consentendoci di formare associazioni transnazionali e definire i nostri «interessi» dentro una vasta geografia. Questa flessibilità e molteplicità crea, in linea di principio, lo spazio per la creazione di una comunità politica realmente globale.

C'è molto di allettante in queste idee sulla possibilità di una *governance* globale. Come si esprime Sen, «vi è una sorta di tirannia concettuale nell'idea che i confini politici degli Stati (in primo luogo gli Stati nazionali) rappresentino in qualche modo il piano fondamentale, così come nell'idea che gli Stati non siano solo unità cui fare riferimento per ragioni pratiche, ma entità di rilevanza essenziale nell'ambito della filosofia politica e morale»[13]. Inoltre, l'identità e la comunità politica sono state continuamente ridefinite nel corso del tempo in termini sempre più ampi. Le associazioni umane si sono evolute da tribali e locali a città-Stato e poi a Stati nazionali. La comunità globale sarà il prossimo passo?

Ce lo dirà il tempo. Dove possono arrivare queste forme emergenti di *governance* globale e quanta globalizzazione possono sostenere? Un buon punto di riferimento per iniziare è l'Unione europea, che è andata più avanti lungo la strada della *governance* transnazionale rispetto a qualsiasi altro gruppo di Stati nazionali.

L'UNIONE EUROPEA: L'ECCEZIONE CHE CONFERMA LA REGOLA

Quando Cohen e Sabel svilupparono le loro idee sulla *governance* globale per deliberazione avevano in mente un esempio concreto: l'Unione europea. L'esperimento europeo dimostra sia le potenzialità sia i limiti di queste idee.

13 Id., *L'idea di giustizia* (Mondadori, Milano 2010 [ed. or. 2009]), p. 153.

dalle differenze nelle normative nazionali? Possiamo, anzi dobbiamo farlo.

LA GLOBALIZZAZIONE E IL RITORNO DELL'IDENTITÀ

Duncan, uno dei personaggi principali del romanzo comico di Nick Hornby *Tutta un'altra musica*, assilla un oscuro e solitario musicista rock americano che si chiama Tucker Crowe. La vita di Duncan ruota attorno a Crowe; tiene conferenze su di lui, organizza incontri e convegni, e ha scritto un libro, non pubblicato, sul grande uomo. All'inizio, Duncan non ha molte persone intorno con cui condividere la sua passione. Il più vicino fan di Tucker Crowe abita a un centinaio di chilometri e Duncan lo può incontrare solo una o due volte all'anno. Poi arriva internet, Duncan crea un proprio sito web ed entra in contatto con centinaia di altrettanto accesi *aficionados* di Tucker Crowe sparsi in tutto il mondo. Come scrive Hornby, «adesso i fan più vicini vivevano nel computer di Duncan», ed egli poteva parlare con loro in ogni momento[22].

Le nuove tecnologie di informazione e comunicazione raccolgono insieme persone comuni come Duncan intorno a interessi condivisi in modi che vari studiosi, tra cui Peter Singer e Amartya Sen, sperano riescano a rimpicciolire il mondo. Grazie a queste connessioni globali, i legami locali tendono a perdere importanza mentre le comunità morali e politiche transnazionali appaiono sempre più grandi. Ma lo sono veramente?

Anche se la vicenda di Duncan suona familiare – tutti abbiamo sperimentato simili trasformazioni grazie a internet –, non ci dice tutta la storia. Davvero le nostre interazioni globali erodono le nostre identità locali e nazionali? L'esperienza del mondo

22 Nick Hornby, *Tutta un'altra musica* (Guanda, Parma 2009 [ed. or. 2009]).

reale presenta un quadro molto variegato e assolutamente sorprendente. Vediamo il caso di Netville.

Nella metà degli anni Novanta, una nuova zona residenziale in uno dei sobborghi di Toronto si imbarcò in un interessante esperimento. Gli appartamenti in questa comunità residenziale canadese furono costruiti completamente dotati delle più moderne infrastrutture di comunicazione a banda larga, con tutta una serie di moderne tecnologie internet. I residenti di Netville (uno pseudonimo) potevano utilizzare connessioni ad alta velocità, videotelefono, jukebox on-line, servizi sanitari on-line, aree di discussione e una serie di applicazioni di intrattenimento ed educative[23].

Queste nuove tecnologie rendevano la località un ambiente ideale per far crescere cittadini globali. La popolazione di Netville era liberata dalla tirannia della distanza. Ognuno poteva comunicare con qualsiasi persona in ogni parte del mondo con la stessa facilità che col vicino di casa, dotarsi del proprio link globale, e unirsi a comunità virtuali nel ciberspazio. Gli osservatori si aspettavano che quei cittadini cominciassero a definire le loro identità e interessi sempre più in termini globali anziché locali.

Ma quel che venne fuori effettivamente fu qualcosa di molto diverso. Per alcuni difetti di funzionamento del provider delle telecomunicazioni alcuni appartamenti rimasero senza collegamento alla rete a banda larga. Questo consentì ai ricercatori di fare un confronto fra le famiglie collegate e quelle non collegate e di trarre alcune conclusioni sulle conseguenze dell'essere collegati. Lungi dal lasciar erodere i legami locali, le persone collegate in realtà rafforzarono i loro vincoli sociali locali esi-

23 Questo racconto si basa su Keith Hampton, *Netville: Community On and Offline in a Wired Suburb*, in Stephen Graham (a cura di), *The Cybercities Reader* (Routledge, London 2004), pp. 256-262. Devo il riferimento a questo studio a Nicholas A. Christakis e James H. Fowler, *Connected: The Surprising Power of Our Social Networks and How They Shape Our Lives* (Little, Brown, New York 2009).

stenti. Rispetto ai residenti non collegati, esse conoscevano di più i loro vicini, parlavano più spesso con loro, li visitavano più frequentemente, ed effettuavano un maggior numero di telefonate locali. Erano anche più inclini a organizzare eventi a livello locale e a mobilitare la comunità su problemi comuni. Utilizzavano il loro computer per agevolare una serie di attività sociali – dall'incontro intorno al barbecue all'aiuto ai ragazzi della comunità a fare i compiti di scuola. Netville manifestava, come si espresse uno dei residenti, «uno spirito di vicinanza che non è dato vedere in molte altre comunità». Quello che si credeva dovesse scatenare impegni e reti globali aveva al contrario rafforzato i legami sociali locali.

Per quanto potenti siano le tecnologie di informazione e comunicazione, non dobbiamo immaginare che ci condurranno a una consapevolezza globale o a comunità politiche transnazionali. La distanza conta. I nostri legami locali definiscono tuttora le nostre identità e i nostri interessi.

World Values Survey esegue periodicamente sondaggi casuali su campioni di individui di tutto il mondo circa i loro atteggiamenti e legami. Un recente giro di indagini ha interrogato persone di 55 paesi sulla solidità delle loro identità locale, nazionale e globale. I risultati furono simili in ogni parte del mondo, e molto istruttivi. Essi rivelano che l'attaccamento allo Stato nazionale prevale su ogni altra forma di identità. Le persone si vedono principalmente come cittadini della loro nazione, poi come membri della loro comunità locale, e solo in ultimo come «cittadini globali». Le uniche eccezioni, cioè paesi in cui le persone si identificavano più col mondo che con la loro nazione, furono la Colombia martoriata dalla violenza e la minuscola Andorra[24].

24 I dati che ho qui riassunto sono contenuti nel sito della banca dati World Values Survey: http://www.worldvaluessurvey.org/services/index.html.

Queste indagini mettono in luce un'importante divisione fra le élites e il resto della società. Un forte sentimento di cittadinanza globale tende a essere confinato, dove esiste, a individui ricchi e a soggetti con titoli di studio elevati. Viceversa, l'attaccamento allo Stato nazionale è generalmente molto più forte (e le identità globali corrispondentemente più deboli) tra gli individui delle classi sociali più basse. Questa spaccatura non è forse tanto sorprendente. I professionisti qualificati e gli investitori possono trarre vantaggio dalle opportunità globali ovunque si presentino. Lo Stato nazionale e quello che fa interessano queste persone in misura molto inferiore che i meno mobili lavoratori e altri con minori specializzazioni, che devono operare con quello che hanno a portata di mano. Questo divario di opportunità rivela un certo lato oscuro di fronte al gran parlare di *governance* globale. La costruzione di comunità politiche transnazionali è un progetto di élites globalizzate, sintonizzate largamente sulle loro esigenze.

CHE C'È AL POSTO DELLA «GOVERNANCE» GLOBALE?

Le nuove forme di *governance* globale stuzzicano la curiosità e meritano ulteriore sviluppo, ma incappano in ultima analisi in alcuni limiti fondamentali: le identità politiche e i legami affettivi ruotano ancora intorno agli Stati nazionali; le comunità politiche sono organizzate a livello nazionale piuttosto che globale; norme davvero globali sono emerse solo in una ristretta serie di tematiche; e in tutto il mondo rimangono differenze sostanziali sui desiderabili accordi istituzionali. Questi nuovi meccanismi transnazionali possono smussare alcuni punti controversi, ma non sono in grado di sostituire la *governance* reale, perché non bastano per sostenere l'estesa globalizzazione economica.
Bisogna che accettiamo il dato di fatto di una realtà politica

mondiale divisa e fare alcune ardue scelte. Dobbiamo essere espliciti su dove finiscono i diritti e le responsabilità di una nazione e iniziano quelli di un'altra. Non possiamo eludere il ruolo degli Stati nazionali e procedere con l'idea che stiamo assistendo alla nascita di una comunità politica globale. Dobbiamo riconoscere e accettare i vincoli alla globalizzazione che una realtà politica globale divisa comporta. *La portata della regolamentazione globale realizzabile limita la portata della globalizzazione desiderabile.* L'iperglobalizzazione non si può raggiungere, e noi non dobbiamo far finta che si possa.
In definitiva, questo riscontro di realtà può condurci a un più sano, più sostenibile ordine mondiale.