

POLITEIA
Centro per la ricerca
e la formazione in politica ed etica

in collaborazione con



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

DIPARTIMENTO DI STUDI SOCIALI E POLITICI

Fifth Annual Forum on Business Ethics and Corporate
Social Responsibility in a Global Economy

Corporate and Stakeholder Responsibility. Theory and Practice

Milan, 22th-23th May 2008 | Sala di Rappresentanza del Rettorato | Università degli Studi di
Milano | Via Festa del Perdono, 7

Friday, 23 May 2008

14.30 IV. *Ethical Values in Global Business*

Chair: Nicola Pasini

(Professor of Political Science, University of Milan; Politeia)

Laura P. Hartman

(Professor of Business Ethics, De Paul University)

Alleviating Global Poverty Through Profitable Partnerships: Markets, Economic Well-Being and Moral Vision

Alberto Martinelli

(Professor of Political Science, University of Milan; Politeia)

Sustainable Governance and Socially Responsible Corporations

Michael Hopkins

(Professor of Corporate and Social Research, Middlesex University Business School)

CSR and Sustainable Development in Practice – Examples from Bangladesh, Sri Lanka and South Africa

Politica e economia: quale circolo virtuoso?

Nicola Pasini*

L'esigenza di esplorare i rapporti tra sfera della politica e sfera dell'economia attraverso l'analisi del processo decisionale e della reciproca influenza è fondamentale ai fini della comprensione degli esiti in termini di politiche pubbliche. Tale esigenza nasce anche dalle rapide trasformazioni che i fenomeni della globalizzazione economica hanno innescato nelle diverse "arene", con riflessi sulle strutture della rappresentanza, ma anche sugli interessi dei rappresentati.

In una concezione pluralistica della società, le parti organizzate della stessa sono un contributo essenziale della democrazia, in quanto mobilitano risorse in grado di 'influenzare' decisioni e le conseguenti politiche pubbliche. Le organizzazioni imprenditoriali, come i sindacati e altri gruppi di interessi e di pressione (associazioni di consumatori, utenti di amministrazioni pubbliche, le diverse chiese ecc.), sono gruppi associativi in grado di rappresentare gli obiettivi specifici dei propri associati e legittimamente possono essere a favore o contro le politiche pubbliche espresse dai governi in carica. Come tali, le associazioni, in una logica di influenza nei confronti della politica e della pubblica amministrazione per realizzare i propri obiettivi, tengono anche conto delle caratteristiche del sistema politico locale, regionale, nazionale e sovra-nazionale.

1. Politica e economia tra universalismo e particolarismo: le nuove responsabilità

Circa i rapporti tra politica ed economia, non sempre è possibile realizzare una concezione liberale incentrata sulla separazione tra le due sfere. La posizione di privilegio (asimmetria di potere) di alcuni interessi su altri è considerata la situazione tipica delle democrazie occidentali, dove il sistema socio-economico è in gran parte incentrato sull'asse degli interessi imprenditoriali; il potere delle grandi imprese determina la supremazia della proprietà produttiva sul diritto all'autogoverno. L'influenza dell'impresa sullo stato, in alcune circostanze, è tale da determinare gli esiti del processo democratico; proprio per questo la tendenza allo stabilirsi di asimmetrie di potere deve essere contrastata dalla politica, se l'obiettivo è il mantenimento di quel carattere universalistico che è patrimonio genetico dei regimi democratici.

Ci troviamo, quindi di fronte a una duplice situazione. Da un lato, assistiamo a fenomeni di simbiosi, di rapporti di clientela e parentela, di collateralismi vari, di accesso diretto o indiretto delle imprese e delle associazioni alle burocrazie locali e nazionali, di tentativi di egemonizzazione reciproca tra partiti e gruppi di pressione. Il tutto per rafforzare a vicenda le rispettive attività.¹ Dall'altro, sebbene il "particolarismo" - approccio teorico che intende l'azione basata su principi volti a favorire un gruppo specifico - non fornisca basi di legittimazione in merito ai processi decisionali così assunti, per quanto le regole universalistiche del *decision making* caratterizzate da un approccio neutrale garantiscono al contrario una base legittima per descrivere una società giusta,

* Dipartimento di Studi Sociali e Politici, Università degli Studi di Milano.

¹ Solo per fare un esempio rispetto al caso italiano, sui rapporti tra una delle più grandi associazioni degli interessi e il sistema partitico e politico italiano non possiamo non sottolineare che, soprattutto nel passato, è esistito un *caso italiano*, caratterizzato da forte pressione degli interessi, governo spartitorio e forme di consociativismo nella produzione delle politiche pubbliche settoriali. Se guardiamo agli anni Ottanta, essi furono caratterizzati da forte instabilità governativa e, in generale, da un sistema politico piuttosto anomalo (democrazia senza alternanza) e malato (alto livello di corruzione, elevato debito pubblico, forte permeabilità dell'esecutivo rispetto alle pressioni di gruppi di interessi, pubblica amministrazione deficitaria nella fase dell'implementazione delle politiche pubbliche ecc.). Successivamente, all'inizio degli anni Novanta comincia la lunga e infinita transizione che muove i primi passi proprio a seguito del collasso del sistema politico italiano. E' opportuno riconoscere che l'Italia è ancora lontana rispetto a un vero modello di democrazia competitiva, con problemi strutturali di cultura politica, con residui che affondano nelle tradizioni ideologiche passate e che riflettono processi storico-politici molto complessi, problemi che spesso poi sfociano nella delegittimazione reciproca da parte delle due coalizioni.

ciò nondimeno il riferimento ai partecipanti e ai costituenti il gruppo e/o i gruppi attivi nella vita sociale, è fondamentale per riconoscere e leggere più in dettaglio i tratti caratteristici della domanda pubblica, rilevando la stratificazione del bisogno e dell'interesse in un modo che l'approccio universalistico e della competenza neutrale non può cogliere per definizione. In questo secondo caso vi è l'idea di recuperare, senza per questo rischiare fenomeni di corruzione e discriminazione che un'eventuale deriva particolaristica può indurre, un ruolo positivo per quegli aspetti utili del particolarismo, nel senso di ricostituire una corrispondenza e realizzare un miglior contatto con le problematiche espresse dalla domanda del pubblico (cittadini, associazioni di categoria, imprese, gruppi di interessi ecc.).

Queste ragioni giocano a favore del nostro tempo, dove a una profonda crisi dei sistemi universalistici di *welfare* si contrappone una richiesta di maggiore autonomia degli attori individuali e collettivi, pubblici e privati, associati o meno; si tratta della nascita della *welfare society* o *welfare community*. Questa richiesta di autonomia si traduce nella pratica per le imprese e i suoi *stakeholder* di un chiarimento circa il nuovo ruolo che ricoprono nella società, un ruolo che ha a che fare con un accresciuto grado di responsabilità e consapevolezza degli effetti del proprio agire. La proposta di affidare direttamente alle imprese il soddisfacimento dei diritti sociali si muove proprio dalla constatazione di una maggior flessibilità e adeguamento di questa istituzione nell'interpretare le esigenze dei dipendenti o dei cittadini in forte evoluzione. Sia in termini di analisi sociale normativa sia in termini di politiche sociali si introduce, altresì, il concetto di "*welfare pluralism*" per enfatizzare la pluralità e la potenzialità dei sistemi di welfare non statali e i limiti e le condizioni del *welfare state* tradizionale. Saranno, quindi, le situazioni concrete a verificare qual è l'assetto istituzionale migliore per l'erogazione e distribuzione di beni e servizi pubblici.

Tale considerazione introduce la questione della responsabilità sociale dell'impresa, intesa come dovere della consapevolezza, da parte degli imprenditori e delle associazioni imprenditoriali, che ogni loro azione ha ripercussioni nella sfera sociale. Ne consegue la necessità di adoperarsi non solo per il vantaggio dei propri dipendenti o azionisti, ma anche per quello dell'intera cittadinanza, con riferimento a coloro che sono interessati direttamente agli esiti delle attività dell'impresa, i consumatori, o a chi ne è "toccato" indirettamente, cioè la società intera. La responsabilità sociale apre una serie di controversie riguardo alla sua legittimità e al dovere dell'impresa di occuparsi, investendo risorse economiche, di personale e di tempo, della risposta alle esigenze emergenti dalla comunità, fronteggiando tematiche che normalmente dovrebbero essere affrontate dalle pubbliche istituzioni attraverso gli schemi del welfare.

Il coinvolgimento delle imprese in tali compiti è giustificato non solamente da motivazioni etiche, ma anche dalla consapevolezza che, in un siffatto sistema economico, politico e sociale, dove i movimenti di ogni attore determinano conseguenze sugli altri attori, modificando quindi l'ambiente, ogni azione volta a migliorare la condizione del sistema in generale può produrre vantaggi per tutti. Il concetto di responsabilità sociale delle imprese, soprattutto in un periodo in cui il *welfare state*, risposta istituzionale ai bisogni della cittadinanza non soddisfatti dal mercato, non è in grado di offrire soluzioni adeguate, potrebbe essere di rilevanza strategica e alimenta un acceso dibattito sulla sua legittimità come aspetto strutturale di ogni impresa volta al profitto e sulle eventuali modalità di adempimento.

Contrariamente, quindi, al senso comune, la produzione delle politiche pubbliche non è esclusiva dei politici e dei governanti, il che naturalmente non significa che questi siano allo stesso livello di altri attori, economici e non. Un'altra convinzione comune da sfatare è che la politica pubblica sia sempre una risposta data dall'autorità politica, quindi, che emana da un potere legittimato e istituzionalizzato, a una domanda sociale: ovviamente è anche questo, ma il fatto di comunicare la decisione presa non dice nulla sull'attuazione della politica; in sostanza potremmo dire che l'attuazione è, spesso, più importante della stessa decisione. Il processo di formazione e attuazione delle politiche pubbliche coinvolge diversi stakeholders, tra i quali le associazioni imprenditoriali, che partecipano scambiando consenso e capacità di autodisciplina per ottenere potere per sé e benefici per i singoli o i gruppi sociali che rappresentano; ma le associazioni agiscono anche come

gruppi di pressione, e in questo caso scambiano informazioni e consenso per ottenere esiti utili ai loro membri.² Per questo le associazioni di rappresentanza imprenditoriale possono essere collocate a metà strada tra il gruppo di attori costituito dalle imprese e gli interlocutori, sindacati e pubbliche autorità, con cui interagiscono. In tal modo le associazioni imprenditoriali si trasformano da organi di rappresentanza a organi di intermediazione, definendo il contenuto degli interessi che rappresentano sotto il condizionamento della base, ma anche degli attori pubblici e privati.

2. *Imprese e pubblica amministrazione*

Poiché sono diverse le relazioni tra gli attori che prendono parte alla produzione di una politica pubblica settoriale (attraverso il cosiddetto *policy network* degli attori istituzionali e non), tra questi sono fondamentali sia la pubblica amministrazione sia le imprese: come favorire un circolo virtuoso nella loro interazione? Emerge con evidenza la forma dell'organizzazione come sistema aperto, la quale, interagendo con l'ambiente, attua quello scambio necessario a garantire la vitalità del sistema, contribuendo al mantenimento dell'ordine e alla gestione della complessità. L'approccio di studio che fa riferimento al sistema aperto presuppone, quindi, una coalizione di gruppi di interesse instabili che determina dei fini attraverso un processo di negoziazione; la struttura della coalizione, le sue attività, e i suoi risultati risentono fortemente dei fattori ambientali. In particolare la necessaria interazione con l'ambiente operativo (spesso in condizioni di turbolenza) permette la sopravvivenza dell'organizzazione sfruttando i flussi di risorse da e per l'ambiente esterno.

I vincoli della pubblica amministrazione spesso ostacolano le nuove iniziative imprenditoriali, rallentando lo sviluppo economico e determinando la crescita dei costi aziendali, minacciando perciò i progetti innovativi e i nuovi investimenti della libera impresa. Di conseguenza la razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche verso una maggior efficienza ed efficacia è considerato un presupposto fondamentale dagli imprenditori per la competitività delle imprese stesse.

Proprio per far fronte a questi problemi e a queste nuove esigenze, dagli inizi degli anni Novanta nei principali paesi occidentali stiamo assistendo a un processo di riforma istituzionale della pubblica amministrazione e, dal punto di vista organizzativo, alla sua trasformazione in sistemi aperti, abbandonando perciò meccanismi autoreferenziali e atteggiamenti di chiusura nei confronti dei propri *stakeholders*. In tal senso, è data la possibilità a tutti gli attori di costituirsi come interlocutori attivi del governo e del settore pubblico, assumendo un ruolo determinante nei processi di decisione e successivamente di valutazione, delle politiche pubbliche.

La logica del processo di riforma dell'amministrazione pubblica si orienta alla centralità dell'utente finale: l'amministrazione in quanto erogatrice di servizi per i cittadini deve fare in modo che l'utente finale sia soddisfatto per ciò che riceve: "metti il cittadino al primo posto" diventa il motto col quale non solo l'esperienza italiana che anzi arriva in ritardo rispetto agli altri paesi europei, ma soprattutto quella statunitense orienta il processo di ristrutturazione della P.A.. Infatti, il *National Performance Review Report 1993*, noto come "Rapporto Gore", dall'allora vice presidente degli USA, è finalizzata al *putting customers first*: "migliorare il servizio agli utenti è il principale obiettivo del progetto di riorganizzazione del governo. Se rovesciate il modello organizzativo a testa in giù e mettete gli utenti in cima e poi vi chiedete di che cosa hanno bisogno gli impiegati che

² Circa la questione della commistione politica-affari, il fenomeno della corruzione compromette i principi della libera concorrenza: l'allocazione delle risorse attraverso i meccanismi del mercato è compromessa dai vizi della pratica delle tangenti. L'immagine del mondo dell'impresa, offuscata da questi eventi, tenta di riscattarsi valutando l'adozione di codici etici e di auto-regolamentazione, che impegna le imprese sul versante dell'associazionismo. Inoltre, sempre in riferimento al caso italiano, il carattere assistito delle sue diverse forme di capitalismo, soprattutto qualora il mercato delle commesse pubbliche si riduce, costringe le associazioni imprenditoriali a lavorare più attivamente facendosi carico dei rapporti con il mondo politico (in precedenza controllato dai singoli imprenditori), e dotandosi degli strumenti adeguati per affrontare questa volta il mercato aperto (non più attutito dai rapporti particolaristici con la politica).

operano a diretto contatto con il pubblico per fornire i servizi di migliore qualità a costi inferiori, allora tutto assume un diverso e migliore aspetto”.

A tal fine, si auspica che si inneschi una sorta di “circolo virtuoso” nel quale istituzioni pubbliche, associazioni per la salvaguardia dei diritti di cittadinanza, imprese pubbliche e private abbiano modo di interagire influenzandosi a vicenda verso un maggior coinvolgimento e partecipazione reciproca, gli uni coinvolti nelle attività e nelle vicende degli altri, consolidando una dinamica che promuove il benessere e gli interessi della collettività.

Rispetto a tali innovazioni, il rapporto tra imprese e amministrazioni pubbliche sta effettivamente mutando? Gli imprenditori sono disposti a dotarsi di nuovi strumenti (bilanci sociali, codici etici, rispetto della concorrenza leale ecc.) che, dal punto di vista reputazionale, potranno avvantaggiare anche i loro interessi economici? Di contro, la pubblica amministrazione sta modificando la propria cultura organizzativa per incontrare le esigenze degli imprenditori, pena gravi scompensi nello sviluppo economico del territorio e dell’intero paese? Come è possibile acquisire maggior efficienza ed efficacia per supportare il rilancio nel territorio dell’imprenditoria?

L’azione della pubblica amministrazione andrà a buon fine solo laddove, da fattore di rallentamento dello sviluppo economico (i vincoli burocratici incidono negativamente sull’operatività e sulla competitività delle imprese), essa si proponga come fattore di promozione e sviluppo del territorio, migliorando il suo rendimento istituzionale. Si pensi solo al governo elettronico e alle conseguenze positive dell’innovazione tecnologica e organizzativa. Ma senza un consistente investimento finanziario e un nuovo approccio di carattere culturale (a partire dalla trasparenza e valutazione), la meta rimarrà sempre lontana.