

GOVERNANCE: THE LOMBARDY WAY

Assessing an experience, designing new perspectives

Ciclo di seminari strategici – giugno 2007

Governance: il percorso di un'idea, lo spazio per la sussidiarietà

prof. Lorenzo Ornaghi

Testo non rivisto dall'autore

Ciò che cercherò di mostrare è come la governance non rappresenti semplicemente un principio, ma ne costituisca il fondamento essenziale: ciò significa che una governance senza sussidiarietà non può essere una vera governance, ed in particolare una governance politica.

Che cosa si indica, difatti, con quest'ultima espressione? Innanzitutto una forma di comunicazione, di commistione fra ambiti che, tradizionalmente, erano considerati come sfere distinte, talmente distinte da venire talvolta contrapposte: lo Stato rispetto al mercato, il mercato rispetto alle altre forme di comunità o di associazione, e così via. Al contrario, tali ambiti si sovrappongono, interferiscono e spesso entrano in turbolenza l'uno con l'altro. E se a livello di analisi teorica siamo ancora in grado di indicare ciò che li caratterizza, a livello pratico il loro funzionamento appare sempre più composito, miscelato, privo di confini rigidi. Il primo aspetto della governance pubblica è dunque la complessità di qualsiasi tipo di policy-making. Complessità significa però al tempo stesso articolazione e frammentazione, e dunque inevitabile parzialità del policy-making: formalmente le politiche riguardano tutti, ma di fatto sono costrette ad essere sempre più parziali (premianti qualcuno, penalizzanti qualcun altro).

Un secondo aspetto è allora quello della partecipazione. Noi ci portiamo ancora dietro una nozione un po' vecchia di partecipazione, fondata sull'"essere parte", mentre – utilizzando una semplice ma quanto mai appropriata distinzione del prof. Sartori – il semplice "essere parte" è ben diverso dal "prendere parte". Nei processi di governance invece la partecipazione in quanto "prendere parte" risulta essenziale, proprio perché in essi le amministrazioni si aprono fortemente, sia nel momento della decisione sia nel momento della attuazione, ai soggetti interessati. Quando però diciamo "la governance si apre alle parti interessate", quali parti intendiamo? Come ne annotiamo l'interesse? C'è un interesse immediatamente

registrabile, in quanto organizzato in una rappresentanza oligarchica, e c'è un interesse che non si è ancora organizzato e non è dunque facilmente identificabile. Questi interessi, chi li rappresenta? Come se ne sceglie il rappresentante? Quindi, su che cosa fonda la partecipazione? Questo secondo elemento della governance trova allora riscontro in strumenti e meccanismi di natura più spiccatamente tecnica, ed in particolare nella negoziazione, nelle sue varie forme, quale stile decisionale privilegiato.

Entrambi questi elementi mirano ad un obiettivo ben preciso, che è quello della qualità e soprattutto della trasparenza dei processi decisionali: la costruzione e l'implementazione di sistemi di governance è finalizzata a rendere possibile l'identificazione chiara e l'imputazione precisa della responsabilità delle decisioni politiche. Al giorno d'oggi, infatti, si è finalmente raggiunta consapevolezza del fatto che lo Stato – inteso come un determinato complesso di istituzioni sedimentatesi nei secoli – ed il correlativo ceto politico non sono più adeguati a governare. Anche se non lo diciamo espressamente, tutti noi sappiamo che lo Stato non è più in grado, con i tradizionali processi di governo e sulla base delle vecchie formule di legittimazione, di governare determinati processi, soprattutto a causa dei cambiamenti e delle trasformazioni che hanno investito il ruolo politico del territorio, minando la coerenza fra quest'ultimo e le istituzioni statali preposte a rappresentarlo. Ciò che occorre non è però la fine dello Stato, ma una trasformazione delle istituzioni. In particolare il modello centralistico fondato sul controllo gerarchico, tipico della forma-governo, non è più sufficiente (in quanto poco funzionale, ma anche in quanto molto costoso), e deve essere sostituito con un modello orizzontale, partecipativo, cooperativo.

A questo punto mi sembra però doveroso sottolineare un punto molto importante: non bastano i concetti, ma occorrono le prassi: anche se allo stato attuale – questa è la mia sensazione – le prassi sono spesso più avanti dei concetti (probabilmente perché la storia ha corso molto e noi siamo rimasti un po' attardati), per calare quanto detto dal piano dottrinale al piano dei comportamenti concreti occorre mettere in atto un attento lavoro di ricognizione, con l'obiettivo appunto di chiarire il rapporto fra concetto di governance e pratiche di governance.

Detto in altri termini, la questione che abbiamo di fronte, anche qui in Lombardia, è che la stessa governance va governata. Ci sono politiche che non sono gestibili – o sono gestibili con molta difficoltà – attraverso una regolazione puramente spontanea. All'interno dei processi di governance, per quanto orizzontali noi possiamo costruirli, riemerge sempre il tema della leadership (e ciò è tanto più vero in quanto ci troviamo in un'epoca che accentuerà sempre più la personalizzazione del momento politico). Il rischio è allora quello di reinserire nei processi di governance forme di rappresentanza vecchie, obsolete, o comunque non funzionali. Si tratta del punto più delicato di tutta la faccenda, quello che dovrebbe renderci molto attenti ad abbracciare una visione un po' troppo utopica della governance. Si tratta del problema della rappresentanza.

Ora, se la governance conserva un momento autoritativo, se comporta cioè una leadership, una forma imposizione dall'alto, la sussidiarietà è invece di necessità una forma di decentramento dal basso. La sussidiarietà porta infatti dentro di sé

l'idea dell'originarietà delle relazioni sociali: non solo non tutto è politica, ma non c'è nemmeno un primato naturale della politica rispetto alle altre forme associative. Almeno tre sono i benefici principali che il passaggio a forme di governance sussidiaria (ossia di buona governance, perché possono esserci anche forme di governance meno buone) dovrebbe essere in grado di produrre: un maggior consenso (che è da un lato un risultato, un prodotto della governance, ma d'altro canto costituisce anche un pre-requisito per ulteriori implementazioni in tal senso), una maggiore efficienza (ossia una migliore capacità di registrare, raccogliere e rispondere ai bisogni ed alle aspettative dei cittadini), e l'aspetto importante dell'informazione, della partecipazione della cittadinanza. In tal modo la sussidiarietà permette di conciliare la considerazione oligarchica dei vari interessi che prendono parte alla governance con la necessaria generalità della rappresentanza politica (i cittadini, di necessità, sono uguali fra loro), consente di ricomporre il momento della leadership con quello della democrazia. Ecco perché, quando si parla di governance politica, la sussidiarietà risulta fondamentale.

Il passaggio davvero decisivo risiede dunque – a mio avviso – nel prendere atto del fatto che la governance politica richiede di essere fondata su nuove forme di rappresentanza, appunto perché è un nuovo modo di fare politica: la questione della governance pone in luce la necessità non solo di trasformazioni dello Stato, ma anche – ancora più importanti di queste, benché ad esse connesse – di trasformazioni della democrazia. La sussidiarietà potrebbe essere la risposta non solo alle difficoltà del policy-making, ma anche a quella che chiamiamo la crisi della rappresentanza. O, più profondamente ancora, essa potrebbe costituire non solo una risposta, ma un definitivo superamento di quella crisi.