



OVVERO: TRA ETICA ED EFFICACIA NEL GOVERNO DELL'INNOVAZIONE

L'efficacia delle buone politiche presuppone la capacità di correlare proposte, programmi, amministrazioni in funzione della innovazione strategica. "Governance" è il "governo" che agisce privilegiando il cooperare rispetto al competere così che la "conoscenza" diventa l'oggetto della scelta politica.

Governance è ormai un lemma del linguaggio corrente e il suo abuso ne erode il significato. Nelle allusioni migliori è sinonimo di "gestione pacifica della diversità" o di formazione di decisioni collettive mediante una qualche modalità negoziale di accordo politico-istituzionale. Una modalità ove si escludono relazioni gerarchiche, strumenti coattivi e regolazioni giurisdizionali. Ma sono appunto allusioni variamente evocative. Che non risolvono l'esigenza di una sua concettualizzazione chiara. Pena, il suo degradare a un generico campo semantico ove qualunque forma di processo decisionale scolora nel grigio di un generico contrattualismo. È invece bene ricercare una qualche chiarezza concettuale. Il postulato è che le buone politiche e la loro efficacia presuppongono una duttile ma effettiva capacità di porre in organica correlazione l'azione propositiva, programmatica e amministrativa del governo pubblico in funzione dell'innovazione strategica. Un governare, cioè, che persegue finalità innovative, nella consapevolezza degli obiettivi che si vogliono conseguire e delle ragioni che li giustificano. Concettualmente, la nozione di governance può trovare teorica declinazione nello Schema dicotomico riportato nella pagina seguente. Collazioniamo i lemmi dello schema e vediamo come per «Governance» dobbiamo intendere il "governo" non come *apparato* ma come *azione* e come *risultato*. Non però in quanto metafora. Bensì come governo che coordina, guida e tiene insieme competenze e risorse plurime, anziché definirle,

separarle e giustapporle. È un agire che privilegia il cooperare rispetto al competere. L'efficacia del risultato rispetto alla sua formale configurazione giuridica. *L'outcome* rispetto all'*output*. *Governance* è dunque una forma di pilotaggio politico-istituzionale che esce dal recinto delle formali attribuzioni potestative delle istituzioni di rappresentanza e di governo. «Esce», non nel senso che ne prescinde. Ma perché mira ad utilizzarle arricchendone l'operatività e l'efficacia con intense modalità informali di relazione e di scambio - a seconda di quelle che José Ortega y Gasset chiamava *las circunstancias** - tra i promotori e i destinatari delle sue decisioni. Così da permettere a tutti i portatori di risorse, di domande e di opportunità insoddisfatte di interagire in campo aperto: "dentro" ma soprattutto "attraverso" i procedimenti della regolazione formale. Per questo suo connotato "sostanziale", "inclusivo" e "processuale", che dà testa e gambe agli apparati e ai procedimenti formali dell'autorità governativa, la *governance* ha un assoluto e intenso bisogno di fondare le sue scelte su solidi argomenti tecnici. Il volto formale del governo (la sfera del *government*) può accontentarsi del rispetto della legalità. Il volto sostanziale (la sfera della *governance*) giustifica il suo stesso esistere e il suo stesso operare se si legittima per la solidità contenutistica e argomentativa delle proprie scelte. Rispetto ai procedimenti di *government*, chi governa «fa governance» se vuole e se riesce a intrecciare reti propositive e negoziali duttili e articolate, certo: ma, soprattutto, cognitivamente evolute. E se di tali reticoli chi

Schema

Meccanismo di governo	Government	Governance
Attori	Organizzazioni pubbliche	Network pubblico-privato
Risorse degli attori	Autorità	Coalizione
Relazioni interne	Gerarchia	Scambio
Strumento decisionale	Voto	Negoziazione/deliberazione
Regola di decisione	Maggioranza	Unanimità previo mutuo aggiustamento
Sedi	Formali accentrate	Informali decentrate
Flusso	Discreto	Continuo
Output	Legge/decreto/atto amministrativo	Contratto/patto
Stile decisionale	Sinottico	Interattivo
Direzione	Top-down	Bottom-up
Controllo	Enforcement	Self-enforcing
Logica	Dominio	Accordo
Sistema di interazione	A geometria costante	A geometria variabile

ha formali responsabilità di governo sa proporsi come un regista attivo non solo in virtù della propria autorità istituzionale, ma perché dispone di una propria e autonoma energia conoscitiva e valutativa, e dunque diventa interessante e credibile per qualunque interlocutore. O, che è lo stesso, se chi governa agisce in forza delle opportunità innovative o risolutive che sa prefigurare e delle risorse conoscitive che sa mobilitare per la soddisfazione di quelle medesime opportunità. Si badi, questo non è un inno alla consueta retorica del «...conoscere per deliberare»: cui si prestano molte parole ma pratiche assai rare. È piuttosto la constatazione che l'efficacia delle politiche pubbliche è funzione diretta della qualità della *governance* che le ha prodotte. E che questa *qualità* dipende dalla attendibilità delle risorse tecnico-scientifiche e non solo dalla disponibilità di risorse politico-consensualistiche o legali o economiche o finanziarie, o intermediarie, che vengono scambiate tra gli attori che partecipano alle modalità della *governance* politico-amministrativa. Vale a dire: la risorsa rappresentata dalla conoscenza tecnica nei suoi presupposti teorici e scientifici e nelle sue implicazioni sperimentali e applicative è la fonte primaria dell'efficacia delle politiche pubbliche. E, ad un tempo, è il presupposto etico da cui tale efficacia può trarre la propria legittimazione. Ne deriva l'opportunità di una riflessione comune tra quei morbidi cultori del "buon senso strategico" (come Norberto Bobbio chiamava gli scienziati politici) che sono i programmatori e gli analisti delle politiche pubbliche, e gli "scienziati duri", dal cui responsabile arbitrio dipende molta della materia prima per costruire buone politiche. Ma quali direzioni imprimere ad una simile e comune riflessione? Ne individuerai, qui ed ora, almeno una per iniziare. Quale presidio conferire a quella "attendibilità" gnoseologica di cui han bisogno i processi di *governance* per l'efficacia delle decisioni che producono? Ovviamente non parlo di "verità" - che sarebbe risibile istanza - ma, per l'appunto, di affidabilità teorica e metodologica *delle diverse e molteplici alternative* che la ricerca e l'analisi scientifica possono prospettare agli attori che partecipano alla produzione delle politiche pubbliche e al confronto negoziale delle possibili soluzioni. Oggi viviamo il paradosso del combinarsi di tre elementi problematici: un colossale flusso di analisi e di informazioni; politiche

pubbliche sempre più gravide di variabili imprevedibili e di incognite da risolvere; e processi di *governance* ove si affollano, più che alternative tecnicamente accertabili, ipotesi risolutive che hanno il sapore della scommessa. La guerra tra dati, convinzioni e scuole di pensiero non riguarda più soltanto la finanza pubblica o la saldezza del sistema pensionistico. Ma pervade e mina qualunque strategia su qualsivoglia tematica di rilevanza collettiva. Il che non è solo frutto della vecchia maledizione della "razionalità limitata" che Herbert Simon (dall'alto del suo Nobel) ci ha insegnato come un connotato inestirpabile del decidere umano e delle sue premesse, tanto più nell'area delle scelte politiche. Ma attiene alle "infrastrutture" della *governance*. Cioè alla presenza o all'assenza di raccordi funzionali e organizzati tra ricerca e proposta scientifica, da un lato, e processi decisionali, dall'altro, ove l'indipendenza e la terzietà dei primi sia garanzia della loro funzionalità, non strumentale, alle capacità di scelta dei secondi. "Una volta" bastava e avanzava l'autorevolezza dell'accademia o di una data comunità epistemica. Oggi (...ma è un oggi ormai antico!) sempre più l'una e l'altra sono "parti", e sempre meno "terze": ...attori attivi e interessati - prima che al vaglio comparativo e neutrale delle alternative - agli esiti specifici dei processi di *governance* e al destino delle poste di volta di volta in gioco. Così l'offerta delle alternative per le scelte della decisione pubblica si fa fragile, volatile, contingente: contaminata dalla stessa riluttanza dell'attore politico a guardare oltre l'orizzonte del proprio più immediato e soggettivo destino. La questione è morale, culturale, economica e organizzativa ad un tempo. Non c'è una ricetta sicura e buona per tutti contesti ...né basta copiare dalla modernità di altri paesi l'ennesima authority. C'è un nodo di fondo e preliminare da sciogliere. Senza *governance* non si fanno politiche. Senza un'intensa interazione col mondo della ricerca e della scienza non si producono le alternative attendibili che legittimano l'una o l'altra decisione pubblica che la *governance* deve produrre. Ma se questa cooperazione si trasforma in mutua alleanza tra fornitori e fruitori di quelle alternative, ecco che la conoscenza diventa l'oggetto della scelta politica. Non il suo postulato. Questione trita e ritrita si dirà: ...ma con essa, Paesi come il nostro, debbono ancora fare i conti.

* Il quale ne designava la sostanza concettuale in questi termini: «...La scienza biologica più recente studia l'organismo vivente come un'unità composta dal corpo e dal suo ambiente, di modo che il processo vitale non consiste solo in un adattamento del corpo al suo ambiente, ma anche nell'adattamento dell'ambiente al suo corpo. La mano cerca di conformarsi all'oggetto materiale per afferrarlo meglio; ma, allo stesso tempo, ogni oggetto materiale nasconde una precedente affinità con una determinata mano», così appunto, J. Ortega y Gasset, *Meditaciones del Quijote*, Madrid, Residencia de Estudiantes, 1914, p. 44.