

Domenica 9 Luglio 2006, mattina

PAOLO PERULLI, Università del Piemonte Orientale

L'ultima mattina di questa Summer School è dedicata al tema della leadership locale. Quando abbiamo pensato a questo tema a Febbraio con gli amici dell'Università di Cagliari, con Salvatore Cubeddu, con altri, avevamo pensato appunto di mettere in evidenza un po' la sintesi della riflessione fatta in questi giorni sullo sviluppo locale e il problema della leadership, cioè chi guida un percorso, un processo di sviluppo, di chi guida i progetti di sviluppo. E io credo che il tema sia un tema chiave perché gran parte delle cose dette nelle due giornate precedenti, avete visto, hanno incontrato varie volte il problema di chi guida, il problema di chi governa progetti di sviluppo locale, processi di sviluppo locale; di chi mette in atto e predispone delle arene di interazione fra diversi attori, di chi anima e di chi media all'interno di questi processi. Tocco temi che – il tema della mediazione, il tema della integrazione delle arene deliberative – tocco temi che appunto sono già stati messi in evidenza già nelle giornate precedenti.

Ora mi prendo qualche minuto per introdurre, almeno dal punto di vista mio, diciamo, l'importanza di questo tema per quanto riguarda il locale. Chi guida, chi governa nella nostra cultura politica è associato a una funzione, a una professione: la leadership d'azione, la leadership politica, il leader politico. Nella nostra cultura, nella nostra formazione è un professionista, è una figura di professionista della politica, avrete letto il testo di Weber sulla politica come professione. È quindi una figura che è dedicata, dal punto di vista della sua vocazione, alla guida, al governo di un sistema. E guidare governare, quindi ancora più indietro nella cultura politica nostra, è stato associato al ruolo di chi prende in mano il timone di una nave. Alla figura di questo *governator* (?) come dicevano i romani, che vuol dire pilota. Quindi la funzione di leadership è la funzione di chi tiene in mano il timone e governa la nave in tempesta, in situazioni di complessità, di conflitto, in situazioni in cui si incontrano ostacoli, situazioni in cui si incontrano inevitabilmente scogli lungo la navigazione. Questa è una figura che ci viene dalla nostra cultura politica occidentale, a partire da Platone, che è il creatore di questa figura.

Ma d'altra parte, l'altro tema che è venuto fuori con grande evidenza in questi due giorni, la funzione della leadership di governo è anche quella di rappresentare interessi. Il leader politico e la leadership politica rappresentano interessi, devono aggregare interessi, devono coagulare interessi, devono tendere a unificare interessi che sono per definizione diversi, che sono per definizione legati a diversità di posizione strutturali: interessi forti, gestiti, interessi deboli, interessi concentrati, interessi discussi, interessi alla rendita. Avete visto con quanta insistenza è venuto fuori nelle due giornate, negli interventi, nelle relazioni di Barca, nella relazione di Pigliaru, il tema del *rent seeking*, cioè di interessi alla rendita, interessi a mantenere e a continuare a occupare posizioni di rendita politica, interessi quasi sempre controllati a breve termine, in cui cioè l'attore, il portatore di interessi fa dei calcoli, esprime delle preferenze sulla base di una visione a breve termine. Il problema che noi abbiamo di fronte è che la politica democratica non può staccarsi da questi interessi, non è che possa entrare o irretire (?) o dall'alto e lì mostrare la visione dello sviluppo possibile, dello sviluppo auspicabile. La politica democratica deve aderire a questi interessi, deve rappresentare questi interessi, deve cercare il consenso di questi interessi. Allora alcuni hanno messo in rilievo, hanno messo in evidenza, la miopia della politica democratica, soprattutto il libro di March e Olsen ci ha mostrato questo problema, il libro di March e Olsen sulla *governance* democratica ha mostrato il problema della miopia. Qual è la miopia? È che la politica democratica vede troppo vicino, è costretta a vedere come un miope soltanto le cose vicine perché deve aderire appunto alle domande che la società e gli interessi gli propongono. E la correzione di questa miopia, che è ineliminabile pena la messa in crisi del gioco democratico, la correzione della miopia è il

problema di molte delle politiche pubbliche che noi discutiamo. Io per esempio ritengo che quando parliamo di processi di democrazia deliberativa, di pianificazione strategica, in realtà parliamo di modi per ridurre, per correggere questa miopia presentando appunto dei percorsi più lunghi in cui la visione possa staccarsi dalla adesione immediata, a breve, possa guardare, trarre, fissare il traguardo appunto un po' più lungo.

Ma noi sappiamo anche che esistono poi dei problemi culturali per così dire della leadership politica: per esempio la necessità della leadership politica di seguire un ciclo politico elettorale, che è breve, che dura poco, dura pochi anni, e durante il quale ciclo politico elettorale il problema del leader politico e della leadership politica è quello di massimizzare le possibilità di essere rieletti. Sappiamo conoscere come studenti, come studiosi, come operatori questa legge del ciclo politico elettorale che confligge con il problema della visione medio-lunga che dicevo poco fa, perché la rispondenza al ciclo politico elettorale costringe la leadership politica a guardare più vicino, troppo vicino, rispetto a mete che sono più lunghe, che arrivano in archi di tempo più lunghi. E qui c'è un problema evidentemente di conflitto, di tensione ineliminabile.

L'altro problema che va sottolineato è quella che noi conosciamo come problema dell'azione collettiva, delle difficoltà dell'azione collettiva. Adesso cito delle cose che naturalmente sono tornate continuamente nella nostra discussione e che questa mattina vengono focalizzate da un punto di vista anche teorico. Quando dico difficoltà dell'azione collettiva alludo naturalmente al problema che per primo Olson ha mostrato e che gli attori razionali hanno, in assenza di incentivi selettivi, hanno un interesse a non cooperare nella produzione di beni collettivi. Quindi sapete che sto alludendo al problema del *free rider*, cioè dell'interesse che ciascun attore ha a non partecipare alla produzione di beni collettivi che saranno forniti comunque e quindi a non finanziare la produzione di beni collettivi. Problema che Olson ha naturalmente posto senza dare delle soluzioni se non la possibilità che incentivi selettivi intervengano a convincere gli attori a cooperare. Quando Fabrizio Barca, per esempio, ci parlava di, se ricordate, problemi di asimmetria informativa e problemi di coordinamento faceva proprio allusione – mi pare che abbia citato anche Olson – faceva proprio riferimento a questa serie di tematiche. Quando per esempio parlava di incompletezza contrattuale faceva proprio riferimento ai problemi che nascono da queste teorie di Olson sulla difficoltà di [...].

Altro tema che noi incontriamo è quello della figura di imprenditore politico, cioè la leadership come funzione imprenditoriale che svolge un ruolo di intermediazione. Un imprenditore politico è un intermediatore e qui il riferimento di scuola è al saggio di [Taroni] *Centro, Periferia*, dedicato allo studio dell'Italia in chiave comparata con un altro paese europeo, la Francia. La ricerca di [Taroni] – una ricerca della fine degli anni Settanta – mostrava che il sistema politico italiano è basato su una particolare imprenditorialità politica e cioè sulla funzione di intermediare tra una periferia e un centro, per periferia s'intende quello che oggi chiamiamo sistema locale, per approssimazione, per centro si intende, appunto, dove vengono prodotte e distribuite le risorse, le risorse economiche e le risorse politiche. Il tema dell'imprenditorialità politica, anche se rispetto al modello di [Taroni] molte cose sono cambiate, è ancora importante per capire, soprattutto in alcune regioni del paese, la funzione della leadership politica.

Un ulteriore tema è quello del rapporto tra i tecnici dello sviluppo locale, quelli che, come diceva qualcuno, fanno lo sviluppo locale, e la politica. Tema anche questo molto complesso perché in una visione del progetto di sviluppo come qualcosa che viene portato dall'esterno alla comunità locale, per esempio – e alludo ancora alla ricerca di Hirschman sui progetti di sviluppo – chi progetta lo sviluppo deve addirittura proteggersi dalla politica locale, deve evitare che la politica locale possa influire sull'andamento poi concreto del progetto di sviluppo. Vi ricordo che nel saggio di Hirschman i progettisti della strada, dell'infrastruttura, devono addirittura legarsi le mani prima del processo per decidere dove andrà la strada perché altrimenti la politica locale li porterà a far andare la strada, l'infrastruttura in un'altra direzione che sarà quella che loro vorranno cercare di imporre ai

progettisti e ai tecnici del processo. Quindi vedete i rapporti complessi tra tecnica e politica dello sviluppo locale a partire da questo tentativo di leadership negli anni Cinquanta.

Concludo con un accenno soltanto al caso italiano. Il caso italiano dal punto di vista della leadership politica locale, il caso italiano ha conosciuto un momento importante nel 1993 allorché una legge ha prodotto l'elezione diretta del sindaco. Questo passaggio è un passaggio la cui importanza naturalmente non va enfatizzata perché non è l'unico degli elementi che incidono sulla leadership locale, ma certamente ha rappresentato un momento di rottura rispetto ad alcuni dei vincoli a cui facevo riferimento. Perché? Perché ha permesso la creazione, diciamo così, di leader locali più autonomi e più sganciati per certi versi dai meccanismi di rappresentanza, rappresentazione degli interessi, obbedienti a un sistema dei partiti che avevano fino ad allora determinato largamente invece le caratteristiche della leadership locale. Quindi, diciamo, questo elemento va enfatizzato almeno dal punto di vista dell'introduzione nel sistema italiano di un momento di discontinuità rispetto per esempio al modello appunto precedente studiato da **Faron**. Naturalmente non è l'unico aspetto che ci interessa mettere in luce, ci interessa mettere in rilievo poi il modo in cui una leadership locale di questo tipo si colloca nei giochi con gli altri livelli di governo e qui invece, anche il caso italiano, è per il momento un caso di insuccesso dal punto di vista almeno che io considero rilevante, cioè dal punto di vista dell'affermazione di una leadership locale che sia in grado di conquistare una maggiore autonomia nella definizione delle questioni strategiche, nella definizione delle strategie di sviluppo di un sistema locale. Perché l'insuccesso? Perché questo momento che era stato nel '93 fortemente enfatizzato, cioè del ruolo del livello, diciamo così, del comune, della città come possibile baricentro di politiche di sviluppo locale è stato ampiamente corretto per così dire dalla successiva definizione di un forte baricentro regionale, nel ruolo della regione come snodo fondamentale del sistema italiano, della distribuzione delle risorse in assenza di una riforma di federalismo fiscale che permetta a questi livelli – comunale, regionale – di estrarre in materia fiscale, un ruolo più significativo di quanto non sia oggi, le risorse per finanziare i progetti di sviluppo e, ultimo problema che viene fuori, è quello del rapporto tra questi livelli di governo e i livelli di governo centrale nazionale ed europeo. Avete capito dalle discussioni fatte in questi giorni che qui c'è il problema soprattutto nella lontananza della visione europea rispetto al tema del livello di governo locale. Soltanto un esempio con cui vorrei concludere: non più di quindici giorni fa al Parlamento europeo l'intergruppo *Città* che è rappresentato da deputati europei largamente rappresentativi delle città dei comuni europei hanno posto una esigenza al Parlamento, di rendere obbligatorio il fatto che la legislazione dei vari paesi europei definisca la dimensione urbana, renda le città gestori dei fondi strutturali europei, dia alle città un ruolo di gestione dei fondi strutturali e renda obbligatoria la definizione di partnership e di sviluppo sostenibile. Questa mozione è stata respinta dal Parlamento europeo, questo emendamento dell'intergruppo *Città* è stato respinto dal Parlamento europeo. È soltanto l'ultimo episodio di un percorso di insuccesso dal punto di vista delle capacità dei sistemi locali, in questo caso delle città, di far sentire la loro voce ma soprattutto di essere rappresentate all'interno di processi decisionali così importanti come quelli a cui si alludeva, cioè alla definizione di fondi strutturali, definizione di sviluppo sostenibile, definizione di un'autorità, per così dire, definizione della partnership, definizione di un'autorità del sistema politico locale nel montaggio di politiche multilivello come quelle che sono largamente le politiche di sviluppo locale. Queste sono le cose che ci hanno portato a dare così rilievo al tema della leadership questa mattina.