

III

RENDIMENTO, *ACCOUNTABILITY* E LEGITTIMAZIONE DELLE DECISIONI PUBBLICHE NELLE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE

ANDREA LIPPI *

La lezione che stiamo per intraprendere si occupa di un fenomeno contingente, osservabile sia attraverso la recente produzione normativa italiana ed euro comunitaria, sia mediante l'esperienza, il quale concerne la crescente e strisciante trasformazione della logica di regolazione e d'azione delle istituzioni democratiche, che qui intenderemo nell'accezione lata delle assemblee rappresentative e dei diversi livelli di governo, da una logica di tipo *costitutivo* ad una tipo *performativo*.

Questo cambiamento è avvenuto, e sta avvenendo, per effetto congiunto sia dell'emanazione di norme e provvedimenti che vanno in tale direzione – quindi per espressa statuizione degli organi rappresentativi – sia per effetto di approssimazioni date da pratiche e comportamenti materiali che spingono nella medesima direzione.

Ciò significa che il legislatore, da un lato, e gli attori della politica, dall'altro, stanno sempre più associando due differenti logiche d'azione che vanno affiancandosi e sovrapponendosi dopo circa duecento anni di indiscusso predominio da parte di una delle due, la logica costitutiva, la quale costituisce il paradigma dello Stato occidentale così come lo abbiamo conosciuto attraverso l'affermazione della modernità.

A partire da questa considerazione, abbracciando la prospettiva disciplinare della Scienza politica, lo scopo di questa lezione è chiarire il significato e il valo-

* Ricercatore di Scienza della Politica presso l'Università di Firenze.

re di questo cambiamento, dirimerne le sottese ambiguità verso una “presa di coscienza” della differenza tra le due logiche, nonché delle implicazioni sottese all’adozione dell’una accanto all’altra, soffermandosi sulle motivazioni che hanno condotto all’affermazione di questo secondo impianto, il quale, pur essendo ampiamente presente *in rebus* (e, ovviamente, anche *in legibus*), a nostro avviso è ancora percepito sia nell’opinione pubblica sia dagli addetti ai lavori, più in senso allusivo che per il cambiamento (culturale, prima ancora che politico od organizzativo) che esso sottende.

LOGICA COSTITUTIVA E PERFORMATIVA DELLE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE

Iniziamo, dunque, il nostro percorso, distinguendo tra logica costitutiva e performativa, quali premesse generali dei concetti di rendimento, rendicontazione e legittimazione delle scelte pubbliche, che rappresentano, invece, il fulcro, dell’argomentazione.

La *logica costitutiva* è storicamente ancorata all’idea di Stato moderno e concerne l’assunto che la produzione delle politiche pubbliche venga determinata attraverso la *costituzione* di regole, istituti e organizzazioni, atti a generarle concentrando nella previsione dell’azione il nucleo del funzionamento democratico.

È ciò che Scharpf, una decina di anni fa¹, definì, parlando del processo di europeizzazione degli Stati-nazionali, come *democrazia dell’input*, poiché concentrava sul momento dell’*immissione dalla società verso il sistema politico* i criteri democratici mediante la fissazione di procedure (la democrazia procedurale della definizione *schumpeteriana*) volte a determinare i corsi di azione che ne dovrebbero derivare e definibili democratici, appunto, perché *proceduralmente* determinati *ex ante* come tali.

Nella democrazia dell’input le istituzioni integrano la società e la “costituiscono” attraverso un sistema codificato di procedure, a garanzia dell’ordine e della mediazione del conflitto. Le istituzioni democratiche, assemblee e organi di governo, costituiscono, conseguentemente, lo snodo procedurale che regola la rappresentanza e la trasforma in politiche pubbliche mediante le decisioni. È una logica meccanicistica: fissati *ex ante* paletti e predisposti canali per l’azione, per usare una metafora, il corso dell’azione scivola all’interno di questi come un epifenomeno.

La *logica performativa* è, invece, eterogenea rispetto allo Stato moderno e si è

¹ F. SCHARPF, *Governare l’Europa*, Il Mulino, Bologna 1999, pp. 7-12.

manifestata in concomitanza di fenomeni istituzionali più recenti, come l'Unione Europea, ad esempio, ma anche come la creazione di meso livelli di governo e la costituzione di soggetti di natura giuridica variabile (sia di tipo pubblico, infra o sovra regionale o nazionale, sia di natura privata o del terzo settore ²) che cooperano al *policy making*. In buona sostanza, essa prende corpo quando lo Stato-nazione cessa di essere l'attore esclusivo della democrazia procedurale.

L'emergere di questi nuovi attori, sovra o extra statuali, quando addirittura del tutto estranei alla matrice pubblicistica, ha progressivamente mostrato, nel corso di oltre venti anni, un cambiamento nelle logiche d'azione pubblica evidenziando l'emersione di una tendenza parallela e, in parte, integrativa della precedente.

La *logica performativa* concerne l'idea che la produzione delle politiche pubbliche acquisisca valore nel corso della loro azione e per gli effetti da queste generabili rispetto al *commitment* politico (vale a dire alle intenzioni programmatiche prefissate), osservandone gli impatti *ex post*. L'azione istituzionale viene valorizzata come processo di produzione di impatti sulla società della quale le istituzioni sono espressione, ma la rilevanza di queste ultime non si esaurisce nell'essere la "costituzione" delle spinte che provengono dalla cosiddetta società civile, ma nel sapervi rispondere attraverso un intervento atto a soddisfarle.

È ciò che Scharpf ³ definì una *democrazia dell'output*, poiché concentrava sul momento dell'emissione "dal sistema politico verso la società" i criteri qualificanti di una democrazia a partire dalla sua capacità di funzionare e di soddisfare gli impegni assunti mediante il mandato di rappresentanza.

Democrazia dell'input e dell'output, nel quadro del più ampio concetto di sistema politico ⁴, oggi coesistono negli ordinamenti e nelle pratiche in modo sostanzialmente ingenuo, vale a dire con scarsa consapevolezza da parte dei loro protagonisti, stratificandosi reciprocamente in un ibrido dove le due logiche, costitutiva e performativa, co-agiscono intrecciate tra loro.

² L.J. SHARPE, *The rise of meso government*, Sage, London 1993.

³ *Ibidem*.

⁴ I termini adottati da Scharpf si ispirano in modo abbastanza lineare alla lettura sistemica della politica formulata da D. Easton all'inizio degli anni Cinquanta, anche se in modo evocativo, e quindi senza implicazione di carattere paradigmatico rispetto agli assunti funzionalismi dai quali quella teoria invece prendeva le mosse.

I FONDAMENTI DELLA LOGICA PERFORMATIVA

Come si è arrivati, tuttavia, a questo punto? Le origini storiche di una logica *performativa* nel funzionamento delle istituzioni può essere fatta risalire a fattori diversi che si sono accumulati tra loro nel corso del tempo e che potrebbero essere riassunti sinteticamente in tre punti, poiché la loro disamina comporterebbe da sola un approfondimento che fuoriesce dagli obiettivi che ci siamo dati e che non è quindi affrontabile in questa sede ⁵:

i) l'introduzione di criteri d'azione, e quindi poi di istituti, di impronta culturale economicistica, entrati a far parte del mondo delle istituzioni nel corso degli ultimi venti anni, sia mediante l'adozione di politiche di liberalizzazione e, parzialmente, di privatizzazione, sia mediante un possente pacchetto di riforme atte a travasare nelle istituzioni strumenti e logiche di matrice aziendalistica. Ciò ha comportato un'ibridazione del sistema vigente e la sovrapposizione di una logica di *performance* con quella sopra citata, anche attraverso la contaminazione progressiva di istituti e meccanismi normativi trapiantati o adattati dal sistema giuridico di uso comune, che per primo, e più flessibilmente, aveva recepito l'innesto di quella cultura economica, all'interno del sistema giuridico per codici;

ii) la progressiva pratica alla concertazione tra istituzioni e parti sociali, o tra livelli di governo diversi, delle principali scelte delle politiche pubbliche, quando non anche la loro implementazione, anche e attraverso, ma solo in un secondo momento, mediante un'assunzione di responsabilità normativa che legittimava prassi in via di consolidamento, dell'attuazione di principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, in un quadro di promiscuità infra ed extra istituzionale;

iii) la crescente delegittimazione delle istituzioni democratiche vigenti sotto il profilo del calo di fiducia nei loro confronti, registrato già dalla metà degli anni Settanta in alcuni celebri studi politologici ⁶, e riscontrabile nella stragrande maggioranza delle democrazie liberali, e la conseguente ricerca, soprattutto per il caso italiano, di nuove soluzioni in grado di restituire fiducia attraverso un innesto dall'esterno di logiche in grado di andare in tal senso.

Tutto ciò ha condotto all'introduzione di meccanismi e strumenti diversifica-

⁵ A questo scopo rimando ad alcuni precedenti scritti: A. LIPPI, «Le istituzioni rendono? Considerazioni teoriche per un'agenda di ricerca», in *Teoria politica*, n. 1, 2003; A. LIPPI, «Rendimento istituzionale e capacità politica», in *Quaderni dell'associazione di studi e ricerche parlamentari*, n. 13, 2003; A. LIPPI, *Valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna 2007, pp. 9-17.

⁶ S.P. HUNTINGTON, M. CROZIER, J. WATANUKI, *The crisis of democracy*, New York University Press, New York 1975.

ti, alcuni dei quali per espressa statuizione del Parlamento o dei Consigli regionali, altri per effetto esogeno di normazione euro comunitaria, che conducevano in direzione di una logica di *performance* quale requisito del funzionamento democratico. Senza entrare nel merito di questi ultimi, i quali differiscono per qualità intrinseche, per via del loro valore, e per qualità estrinseche, date dal modo con le quali sono state selezionate ed introdotte nel sistema, si può affermare che la logica della *performance* ha condotto a due *tipi di conseguenze* (sia sul piano delle norme sia sul piano delle pratiche di governo).

Il primo tipo di conseguenze è la trasformazione degli assetti decisionali e di attuazione delle politiche pubbliche in direzione della cosiddetta *governance*⁷, e più specificatamente in direzione di quattro ricorrenti stati o condizioni di governo i quali attuano differenti principi di destrutturazione dell'Autorità statale in arene policentriche⁸:

1) il principio della *delega di autorità* ad un soggetto esterno, magari designato *ad hoc*, che gestisce le medesime sulla base di un mandato da parte delle istituzioni rappresentative;

2) il principio del *contratto* tra soggetti diversi, inclusa l'*esternalizzazione* di servizi, pubblico e/o privati, virtuale o effettivo, con rispettive responsabilità decisionali ed attuative;

3) il principio del *partenariato* tra istituzioni e/o attori pubblici dalla natura giuridica diversificata, i quali in forma associata producono parte o intere politiche pubbliche concertandone fini e mezzi;

4) il principio della *condivisione* (o concertazione) delle scelte e delle attuazioni mediante un coinvolgimento anche informale in *network* di relazione tra istituzioni, soggetti della rappresentanza, del terzo settore, privati o (più frequentemente) dalla natura giuridica mista.

Il quadro sopra descritto pone le premesse per trasformare l'attore monopolistico dell'Autorità, lo Stato, in una *arena policentrica* di decisori i quali agiscono tra loro negozialmente e che presiedono più o meno congiuntamente, e più o meno armonicamente, all'esercizio del governo. Chiameremo per comodità questa situazione antinomica un *eteropolio dell'Autorità*.

⁷ Il termine *governance* ha subito una dilatazione semantica parossistica. Per una specificazione concettuale delle principali accezioni rimando a due recenti pubblicazioni: A. DAMONTE, *Il Paradigma sotto l'ombrello. Perché la governance è un altro modo di pensare (e fare) le politiche pubbliche*, mimeo; 2008; S. PROFETI, *Il potere locale tra politica e politiche. Il mosaico della governance nell'area vasta della provincia di Firenze*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009 (in corso di pubblicazione).

⁸ Su questo punto vedi anche L. BOBBIO, «Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana», in *Stato e mercato*, n. 1, 2000.

Il secondo tipo di conseguenze è la messa a punto di strumenti di controllo e valutazione delle *performance* dei rapporti tra questi soggetti del *policy making* secondo i diversi contesti dove si dà normativamente e/o materialmente vita ai suesposti principi – della delega di autorità, del contratto, del partenariato o della condivisione –, nei più diversi modi e secondo le specifiche tecniche date dall'economia o dalla *policy evaluation*⁹, o secondo gli specifici contesti d'uso istituzionale che sono maturati.

In entrambi i tipi di conseguenze sopra descritti, la logica della *performance* consiste nella idea – base di una “prestazione istituzionale” volta a soddisfare un bisogno, con forme e strumenti differenziati, prevalentemente eterogenei, e avendo quale criterio – guida quello dell'impatto generato.

Ciò fa sì che viene meno ogni necessità di apparato di Autorità formalizzato (Stato) che sovrintende monopolisticamente all'esercizio dell'Autorità, poiché il *focus* centrale è la capacità di soddisfare un bisogno attraverso il reperimento di una soluzione ad un problema.

La logica *costitutiva*, la quale concentra, invece, tutti i suoi sforzi nella definizione di un sistema coerente atto ad integrare la società codificando le diverse spinte in un meccanismo di traduzione di queste mediante la fissazione di organi e istituti che regolano il loro esercizio, viene così accompagnata (talvolta, nei casi estremi, persino surrogata) da una visione più prosaica secondo la quale, una volta accertato che le condizioni dello Stato di diritto esistono a garanzia – ma non a capo della produzione delle politiche pubbliche! – sia necessario concentrare la propria attenzione nella capacità di generare risultati che risolvono problemi e soddisfano bisogni. Che poi gli attori e le modalità mediante le quali si raggiungono questi obiettivi siano parte di quel sistema di Autorità o meno, non fa differenza, o comunque, è meno rilevante.

La logica *performativa* presuppone, infatti, che il centro dell'azione sia il processo, cosicché le strutture designate come “macchina” istituzionale o come apparato di regole non incidono sul processo, ma solo sulle precondizioni; come, ad esempio, sul sistema di garanzie democratiche e sui confini generali dell'azione fungendo da cornice. Dunque, il ruolo dell'Autorità pubblica da monopolio dell'azione di governo, diviene una parte della medesima in un ruolo di regolazione e di controllo¹⁰ o come parte di un sistema di relazione.

A partire da questo fattore, la *costituzione* di un sistema di governo delle politiche pubbliche diviene solamente una premessa, mentre grande rilevanza assume il *funzionamento effettivo* che è riscontrabile all'atto pratico e che deve essere

⁹ A. LIPPI, *Valutazione delle politiche pubbliche*, cit., cap. VI.

¹⁰ A. LA SPINA, G.D. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna 1998.

quindi valutato in corso d'opera o *ex post* per stabilirne (democrazia dell'output) il suo valore a partire dalla sua *performance*.

Riassumendo, la logica *performativa* prefigura assetti istituzionali dove è la capacità di funzionamento, per dirla in modo semplicistico, la proprietà democratica distintiva, attraverso la definizione di assetti pluralistici e promiscui e di valutazione dei risultati effettivamente conseguiti rispetto a degli effetti attesi.

La logica della *performance* prescinde dagli assetti organizzativi e dagli istituti costitutivi, i quali non vengono rimossi, ma relegati ad una imprescindibile funzione di "premessa democratica", per privilegiare, invece, la capacità di produrre e raggiungere risultati secondo formule adattabili, ibride, fluide, dunque mutevoli, da sottoporre a successivo controllo sui risultati raggiunti mediante verifica empirica.

PROBLEMI E IMPLICAZIONI

Questo tipo di assetti si è evoluto, in parte spontaneamente e in parte per attuazione di norme che spingevano in tal senso, nel corso di questi ultimi venti anni sotto svariate forme e secondo diversi gradi di intensità nei diversi settori delle politiche pubbliche e dei livelli di governo secondo una geometria variabile abbastanza intrinseca alla logica stessa, sia pure con gradi qualitativi diversi da paese a paese, quindi evidenziando in Italia un'attuazione più intensa che in altri luoghi dotati di un sistema giuridico per codici, e con un grado di eterodossia nell'applicazione che risulta particolarmente spinto ¹¹.

Ciò conduce ad una situazione di "mescolanza senza consapevolezza" tra logica costitutiva e performativa, che è propria del caso italiano, sia sul piano normativo sia su quello empirico, dove i due tipi di conseguenze sopra citate non sono stati assimilati con pienezza generando "puri ibridi" ¹² dove l'associazione tra logica costitutiva e performativa ha dato vita ad una stratificazione difficilmente sbrogli-

¹¹ L'abuso di riferimenti a logiche di *governance* e a presunti sistemi di valutazione e controllo sui risultati ha generato anche veri e propri "mostri" giuridici e aborti organizzativi, cosicché se sul piano dell'adozione l'Italia risulta essere un paese *leader*, su quello dell'attuazione e della coerenza del disegno attuato, anche guardando a come empiricamente poi sul campo queste nuove formule si manifestano, evidenziano un'adesione più ipocrita che sostanziale e una capacità realizzativa bassissima (vedi su questo punto G. CAPANO, *Dall'improbabile riforma alla riforma permanente*, in G. FREDDI, S. FABBRINI, G. DI PALMA (a cura di), *Condannata al successo?*, Il Mulino, Bologna 2000).

¹² G. CITRONI, N. GIANNELLI, A. LIPPI, *Chi governa l'acqua? Studio sulla governance locale*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008, p. 220.

bile, anche e soprattutto a causa di quella (talvolta frenetica) ricerca di ricostruzione di fiducia tra istituzioni e cittadini, che ha condotto alla proliferazione in tempi troppo rapidi di innesti dall'esterno all'interno dell'ordinamento, sia sul piano degli assetti di *governance*, sia su quello degli strumenti di controllo e valutazione.

Se, tuttavia, si può ritenere il caso italiano come una patologia avanzata nella coesistenza e coazione tra le due logiche, esistono degli specifici problemi connessi con la logica della performance che richiedono un approfondimento ed un'assimilazione *ad hoc* e che prescindono dalle contingenze e dalla storia del nostro paese, ripercuotendosi ad altri livelli anche nelle altre democrazie liberali.

Vogliamo dire che il passaggio da una logica *costitutiva* ad una convivenza tra questa ed una *performativa* richiede un passaggio storico di assimilazione culturale e politica difficilmente risolvibile *ex abrupto* mediante la adozione a livello normativo di pratiche esistenti o l'innesto nell'ordinamento vigente, talvolta anche brutale, di meccanismi provenienti da altra matrice culturale, senza una fertilizzazione precedente.

Al di là delle strategie di sviluppo, più o meno attente ai gradi di fattibilità ed alla capacità di ricezione da parte del sistema, che è un fatto molto serio per l'Italia ma che non possiamo approfondire in questa sede ¹³, la logica *performativa* comporta alcuni problemi ricorrenti intrinseci alla sua definizione e, in particolare, ai due tipi di conseguenze sopra descritte, a prescindere da come siano stati attuati e dal livello qualitativo degli istituti adottati per metterle in pratica. Questi ricorrenti problemi, osservabili empiricamente in modo abbastanza distinto, sono riassumibili in due veri e propri dilemmi delle democrazie procedurali "ibridate con la logica performativa".

IL DILEMMA DEL RICONOSCIMENTO DELL'AUTORITÀ

Il primo dilemma concerne la giustificazione dei poteri che esercitano in forma di *governance* (vale a dire in modo delegato, o contrattualistico, o partenariale o condiviso) l'Autorità di governo delle politiche pubbliche, a continuare a farlo nell'interesse collettivo attribuendo loro la legittimità per farlo, dato che in più di un caso non è la legittimità costitutiva sufficiente a determinarne la legittimità sostanziale (chi governa sono molti e non tutti di matrice pubblica o riconducibili a meccanismi di rappresentanza democratica).

¹³ Per il caso dei controlli di gestione, si veda A. LIPPI, *Valutazione e controlli di gestione negli enti locali italiani. Una teoria, molte pratiche*, Giappichelli, Torino 2001.

Per dirla con Sapelli¹⁴, ci troviamo dinanzi a “poteri senza legittimazione, ed ad Autorità senza legalità”. *L'eteropolio dell'Autorità* fa sì che i soggetti (molteplici) che producono le politiche pubbliche debbano poter esercitare l'Autorità anche in mancanza di una legittimità diretta, derivante da una fonte costitutiva che le determina¹⁵.

Per poter governare, essi devono trovare una qualche forma di obbedienza ad un comando, come specificava Weber nella definizione medesima di potere legittimo, quindi procedere ad una coazione nell'esercizio della medesima per raggiungere il proprio scopo¹⁶. Quindi, non v'è Autorità senza legittimazione interna, ovvero senza un riconoscimento collettivo di qualsiasi tipo, che provenga da una fonte che nella logica costitutiva è determinata essere terza, uniforme ed universale.

Finché c'è monopolio dell'Autorità, il dilemma del riconoscimento si esaurisce nel ricorso ad una legittimità diretta internamente riconducibile a questa fonte, magari risultando insufficiente, ma comunque presente e codificata; ma quando l'Autorità è condivisa, o partenariale o contrattuale o delegata, il problema del riconoscimento alla coazione, e la conseguente obbedienza ai comandi da questa derivanti, risulta essere un problema aperto che può divenire pericoloso per le istituzioni democratiche, sia se si stacca del tutto dalle fonti del riconoscimento e risponde solamente a se stessa, dunque scivolando nell'autoritarismo; sia se si assesta su situazioni *de facto* dove i detentori del potere “si riconoscono tra di loro” legittimandosi vicendevolmente, senza essere riconosciuti da altri, scivolando, dunque, nell'oligarchia.

Il dilemma del riconoscimento dell'Autorità è, quindi, stabilire *chi la legittima* ad essere esercitata e quindi a esercitare una coazione sulla collettività trovando vi obbedienza in qualità di potere politico legittimo. La legittimità diretta, quella che deriva dalle fonti del diritto, non è sufficiente¹⁷ a sciogliere il dilemma, poiché la democrazia dell'input, o la logica costitutiva, per usare parole diverse, *si arresta alle premesse della governance*, definendone solamente il *framework*.

Fare ricorso allora solo alla regolazione come fonte di riconoscimento in contesti di *governance* è semplicemente insufficiente, poiché la logica costitutiva non

¹⁴ G. SAPELLI, *La democrazia trasformata, la rappresentanza tra territorio e funzione: un'analisi teorico-interpretativa*, Mondadori, Milano 2007.

¹⁵ S. BELLIGNI, *Cinque idee di politica*, Il Mulino, Bologna 2003.

¹⁶ M. WEBER, *Economia e società*, Edizioni di Comunità, Milano 1964 (1922).

¹⁷ G. SAPELLI, *La democrazia trasformata, la rappresentanza tra territorio e funzione: un'analisi teorico-interpretativa*, cit.

riesce ad assolvere alla propria funzione di essere *struttura del conflitto sociale* e, quindi, fonte di riconoscimento dell'Autorità mediante la sua codificazione in un sistema di regole.

Come espresso nella sociologia del diritto più quasi trent'anni fa da Tomeo¹⁸, la regolazione quale struttura fondante della società e fonte di riconoscimento dell'Autorità, infatti, si esprime in sanzioni ed incentivi volti a regolare in direzione positiva (privato) o negativa (pubblico) i comportamenti collettivi stabilendo un discrimine in sfere separate di azione, e quindi garantendo, grazie a questa separazione, riconoscimenti collettivi diversi dell'esercizio dell'autorità nel momento in cui indirizza (la sfera del privato) o controlla (la sfera del pubblico).

Ciò presuppone indipendenza tra le sfere e monopolio all'interno di esse. La configurazione di situazioni di eteropolio dell'Autorità, invece, confonde la linea di demarcazione, ed è per questo che la logica costitutiva del controllo (della sfera pubblica) si arresta solamente alle premesse della *governance*, poiché oltre quella linea di garanzia (ma non di legittimazione), una volta stabilita una cornice di riferimento espressamente debole, si entra in una zona grigia in cui si agisce in modo non chiaro in ottemperanza sia dell'obbligo – lo Stato – sia del contratto, o della delega, o della condivisione, o del partenariato. Ovvero “per obbligo in terra di contratto” e “per contratto in terra d'obbligo”¹⁹.

Il dilemma del riconoscimento non è quindi scioglibile con gli strumenti consueti dati dal sistema delle procedure, non perché questo non sia adeguato o capace, ma perché si arresta alle premesse della *governance* e non è in grado di essere struttura del conflitto. Oltre quella linea di demarcazione, una volta che si sono confusi o mescolati i confini tra pubblico e privato, sono necessarie altre forme di riconoscimento del potere e di giustificazione del suo esercizio.

IL DILEMMA DELLA RESPONSABILITÀ

Il dilemma della responsabilità è diretta conseguenza di quello sopracitato. Il problema pratico in contesti come quelli sopra descritti è individuare chi ha realmente preso le decisioni politiche e se ne assume le responsabilità dinanzi all'attuazione e, soprattutto, dinanzi ai destinatari delle politiche pubbliche. Sovente,

¹⁸ Vedi V. TOMEO, *Il diritto come struttura del conflitto*, Franco Angeli, Milano 1981, pp. 79-84.

¹⁹ F. CAZZOLA, *Nodi e frammenti: le radici lontane della crisi italiana*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1994, p.14.

invece, questo tipo di situazioni mostra assetti decisionali negoziali, fluidi, ambigui nei confini, dove accanto ad uno o più decisori pubblici, si associano altri soggetti di natura giuridica diversificata e legati al primo da vincoli davvero molto diversi, alcuni dei quali riconducibili semplicemente a logiche del tutto informali.

L'eteropolio dell'Autorità comporta anche una condivisione delle responsabilità istituzionali cosicché se politicamente è tutto sommato abbastanza lineare ricondurre una decisione al decisore in un contesto di monopolio dell'Autorità, in uno di eteropolio della medesima è assai più complesso, poiché, una volta data la cornice di cui si parlava prima, poi, praticamente, individuare le responsabilità decisionali è cosa assolutamente più ardua. Un discorso è individuare le responsabilità politiche di un'Istituzione di governo, un altro è fare altrettanto con un "tavolo di *governance*".

Quest'ultimo è, infatti, come detto prima, un contesto ambiguo e fluido dove i decisori possono entrare e uscire e dove i ruoli possono variare moltissimo. È pur vero che una politica pubblica, seguendo anche le medesime definizioni teoriche dell'analisi delle politiche pubbliche, è comunque il prodotto di un'Autorità pubblica, cosicché non vi è comunque una politica pubblica senza una Autorità pubblica che vi dia impulso, è anche vero che il ruolo di quest'ultima può, per l'appunto, ridursi proprio al mero impulso, e quindi qualitativamente e quantitativamente risultare irrilevante nel prosieguo dell'azione e condividere una porzione di responsabilità politica assai bassa.

Insomma, la *governance* si presta ad ambiguità ed a deresponsabilizzazioni sia da parte dell'attore pubblico promotore (perché non vi è dubbio che in qualche misura la cornice è di tale natura), sia da parte di tutti gli altri *stakeholder*, pubblici o privati, che vi vengono coinvolti.

Il gioco vale ovviamente in entrambe le direzioni. Può darsi che siano gli *stakeholder* coinvolti nelle decisioni in forma partenariale, delegata, contrattuale o concertata, a scaricare la responsabilità sull'attore pubblico, così come può essere l'attore pubblico che si fa schermo degli altri attori per potere esercitare surrettiziamente l'Autorità condividendola solo in apparenza, senza dividerne le responsabilità.

Per dirla con le parole di Belligni, "ci può essere del *government* nella *governance*", ossia dell'Autorità in mezzo alle relazioni orizzontali, ed essere un esercizio dell'Autorità di tipo monopolistico, ma ben nascosto dietro un ornamentale drappello di attori complementari e figurativi²⁰. Insomma, il "tavolo di *governance*" si può comunque ridurre ad una "coperta corta" che può fungere da pre-

²⁰ S. BELLIGNI, *Mrs. Governance I presume*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 17, Seminario 2006*, Giappichelli, Torino 2007.

testo per una deresponsabilizzazione senza possibilità di controllo, né dall'alto né dal basso, per tutti i partecipanti all'arena policentrica della decisione, pubblici o privati.

È opportuno precisare, di conseguenza, che quando si parla di responsabilità non si intende quella comunque rintracciabile per via normativa: in caso di contenzioso, senz'altro il giudice sarà in grado di attribuire le responsabilità giuridiche di tipo formale per addivenire ad una soluzione del medesimo, magari diverse da quelle politiche e sostanziali.

È, invece, di queste ultime che stiamo parlando, quando ci troviamo dinanzi ad una decisione pubblica che comporta una duplice assunzione di responsabilità: (i) di mandato dinanzi agli elettori e (ii) di risultato dinanzi ai destinatari delle politiche pubbliche intraprese.

In queste situazioni non è raro che per i destinatari delle politiche pubbliche sia difficile, quando non impossibile, rintracciare chi risponde dell'azione politica intrapresa senza poter comprenderne chi sia l'autore e senza essere costretti a ricostruirne il *network* di relazioni negoziali e di risorse, come capita a chi ne fa il proprio mestiere di analista di politiche pubbliche. Non si può chiedere a utenti, cittadini o *stakeholder*, di essere anche scienziati della politica, né si può ricorrere sistematicamente a quest'ultima per esercitare responsabilità democratiche in obbedienza a diritti di cittadinanza.

VERSO UNA LOGICA PERFORMATIVA CONSAPEVOLE

I problemi sopra esposti prescindono, come si diceva, dalla qualità dell'attuazione e dalla volontà degli attuatori così come dal valore delle tecniche usate per regolare o valutare la *performance*. Sono criticità riscontrabili anche in contesti extra italiani, poiché questo tipo di logica comporta l'assunzione di una prospettiva che ha anch'essa effetti collaterali e che, per questa ragione, richiede di essere compresa e ponderata per neutralizzarne meglio gli aspetti indesiderati. L'adozione di una logica performativa senza una piena consapevolezza del significato, dei rischi connessi e delle implicazioni funzionali, può facilmente condurre a degenerazioni o a strumentalizzazioni da parte di interessi partigiani.

Ugualmente, la scarsa qualità sotto il profilo tecnico, della loro progettazione o delle competenze poste in essere per esercitarli, per quanto concerne i controlli e le valutazioni, o una loro messa a punto di basso calibro o, come avviene in Italia, scambiata per qualcosa d'altro, può essere un detonatore micidiale per l'emergere degli interessi partigiani e far scivolare la *governance* verso l'autoritarismo o verso l'oligarchia.

I dilemmi sopra esposti, invece, possono essere compresi a fondo a partire dal concetto di rendimento ed al significato paradigmatico che reca con sé. Nelle pagine che seguono, si presterà attenzione al *background* concettuale del concetto di rendimento. Per fare questo, facciamo ricorso a due concetti connessi, quello di *legittimazione* e quello di *accountability*. Entrambe possono non sembrare delle novità. Il termine *legittimazione* ha una lunghissima cittadinanza nelle scienze sociali, e ovviamente in quelle giuridiche, allorché si fa riferimento al conferimento della legittimità. In particolare, se la fonte di legittimità è appunto una di tipo normativo, tale che *legittimazione* significa assunzione di legittimità mediante l'esercizio della Legge. Se così fosse, saremo in contraddizione con quanto detto in precedenza a proposito dell'insufficienza del diritto quale struttura del conflitto e fonte di riconoscimento dell'Autorità.

Analogamente, se proviamo a tradurre secondo il linguaggio corrente il termine inglese *accountability*, di cui nel senso comune ormai si fa abuso a sproposito, non potremmo far altro che approdare al termine *responsabilità*, così come ci suggerisce d'altra parte ogni buon dizionario. Anche in questo caso si tratta di un'appropriazione di significato, per cui conviene soffermarsi su entrambe.

LEGITTIMAZIONE

Parlando di *legittimazione* dobbiamo constatare innanzitutto che esiste un ampio arco di accezioni del concetto, anche solo all'interno delle scienze sociali. In questa sede faremo riferimento ad un'unica accezione, ossia alla definizione che ne ha dato Pizzorno²¹ in alcuni suoi scritti, poiché questa definizione, più di ogni altra, a nostro dire, aiuta a comprendere il significato di rendimento.

Come in parte accennato in precedenza, la *legittimazione* è un processo di riconoscimento collettivo di un attributo tale da giustificare l'azione di uno o di molti ritenendola razionale rispetto allo scopo che persegue. Ciò avviene perché altri sono in grado di comprenderne il significato e riconoscono, così facendo, che l'azione intrapresa dall'attore ha un significato ed un valore intrinseco, al di là dell'obiettivo che quello sta perseguendo.

Dunque, la *legittimazione* è un riconoscimento del valore di un'azione razionale. Quando chi esercita il potere viene riconosciuto come tale da altri, costoro in qualche misura, nel momento in cui comprendono e condividono il senso

²¹ A. PIZZORNO, *Fare propria un'altra alterità*, in A. PIZZORNO (a cura di), *Il velo della diversità*, Feltrinelli, Milano 2007.

dell'azione di chi esercita il potere, lo stanno giustificando e quindi lo legittimano attribuendogli obbedienza ai futuri comandi perché ne riconoscono la razionalità dell'agire. La legittimazione è, in questa misura, un riconoscimento collettivo, che avviene perché nell'azione condotta dal detentore del potere, un significato che viene condiviso e accettato, e dal quale deriva l'obbedienza.

Ciò che fa differenza è la fonte della legittimazione, ma anche il tipo della legittimazione, a partire dal significato che le viene attribuito. Se il riconoscimento all'azione di potere viene fatto risalire direttamente ad una divinità, la capacità di riconoscimento collettivo è molto ampia: molti monarchi, imperatori e anche qualche recente personaggio politico, hanno più volte fatto ricorso ad una legittimazione sacrale, poiché questa assegna il più ampio margine di riconoscimento collettivo all'esercizio del potere. L'autorità, in veste di potere legittimo, è garantita direttamente da un ordine trascendente.

Se scendiamo ad un livello inferiore, poiché anche se molto appetibile, la legittimazione sacrale non è parte delle democrazie, torniamo a fonti di legittimazione più tipicamente democratiche: la volontà del popolo, la competenza e soprattutto, la terzietà della Legge. Tutte queste fonti di riconoscimento presuppongono un'astrazione rispetto ad una legittimazione che può avvenire vis-à-vis, o tra uno e molti, vale a dire legittimazioni inter personali, dunque effimere, perché legate al tipo di rapporto che si stabilisce.

La legittimazione che deriva dalla Legge, così come quella che viene dalla competenza o quella popolare, presuppongono una capacità di attribuire un valore all'azione ritenendola come legittima e dotata di senso per lo scopo che ha.

Come scrive Pizzorno: "una persona che sceglie razionalmente deve essere in grado di valutare le conseguenze della propria scelta nel proprio interesse. Ma gli interessi dell'io presente sono differenti da quelli dell'io futuri"²². Il riconoscimento della razionalità dell'azione e del raggiungimento dell'interesse che ci si prefigge dunque comprende sia l'io presente sia l'io futuro di chi decide. Ergo, per poter riconoscere e giustificare l'esercizio del potere è necessario che chi debba prestare obbedienza riconosca come razionale quell'azione non solo rispetto al presente, ma anche rispetto al futuro. Non è solo un problema di affidabilità presente, è anche e soprattutto, un problema di aspettative.

Il riconoscimento del potere, seguendo il ragionamento di Pizzorno, comporta l'identificazione di una cerchia di riconoscimento (volontà popolare, competenze accademiche, fonti giuridiche e interpretazioni autentiche) che assegna valore all'azione e la giustifica rendendola conforme e accettabile agli occhi di tutti, quindi compatibile con un'accettazione sociale ed una attribuzione di obbe-

²² *Ibidem*, p. 56.

dienza. Questa cerchia di riconoscimento non può più essere solo quella dei controllori della democrazia procedurale (magistratura, controlli di legalità, etc.), poiché questi, dinanzi alla *governance*, sono fermi, per così dire, all'io presente. La legge legittima l'azione sulla base di attribuzioni di potere *ex ante*. Quello che non può fare, come si diceva in precedenza, è attribuire poteri anche al di là dei confini statuiti nella propria sfera d'azione, poiché ogni azione al di là di quei confini non è razionalmente accettabile come campo del diritto, controllabile e quindi giustificabile.

Dunque, nei campi di *governance* il diritto è insufficiente, come si diceva poc'anzi, a legittimare l'azione di chi esercita il potere nei cosiddetti tavoli di *governance*, poiché il sistema delle attribuzioni *ex ante* copre solo una parte delle loro azioni e le scelte che loro prendono non sono riconoscibili come razionali rispetto all'obiettivo proprio perché la Legge stabilisce una legittimazione, come direbbe Pizzorno, di un io passato, e non di un io futuro. Dato un certo tavolo di *governance*, è difficile sapere, e giustificare cosa gli attori in gioco davvero faranno e se le loro scelte saranno adeguate all'obiettivo e socialmente accettabili tali da essere giustificate. Molto più probabilmente si dirà invece, come comprensibilmente si fa nel senso comune, che nei tavoli di *governance* gli attori sono "fuori controllo", delegittimandone l'azione e le scelte, come non razionali rispetto alla cerchia di riconoscimento.

Ci vuole, allora, una cerchia di riconoscimento che tenga conto anche dell'io futuro, ossia delle aspettative, cosicché la legittimazione dell'azione dei decisori possa avvenire alla luce delle scelte rispetto agli obiettivi fissati, ossia delle aspettative dell'azione: rispetto al mandato assunto ed ai programmi fatti. La cerchia di riconoscimento dunque cambia e non è più quella del sistema della democrazia procedurale, ma degli interlocutori di queste azioni: i destinatari dell'azione e i misuratori della *performance* per conto di quelli.

Si badi che non si parla necessariamente di elettori, poiché il voto è un momento troppo generico perché si possa parlare di aspettative rispetto a programmi od obiettivi di politiche pubbliche. Non sono gli elettori la cerchia di riconoscimento della *performance*, ma i destinatari (cittadini, utenti, altre istituzioni, etc.) i quali aspettano di vedere soddisfatto un bisogno rispetto ad un impegno assunto, e sono attori della cerchia di riconoscimento coloro i quali contribuiscono a misurare e valutare la *performance*.

Ecco, allora, che la legittimazione di un'azione in un contesto come quelli sopra citati è il riconoscimento della razionalità dell'agire alla luce di riferimenti che devono essere individuati all'interno della cerchia di riconoscimento: nei bisogni dei destinatari, negli obiettivi fissati e nei modi con i quali si è scelto di raggiungerli per soddisfare quei bisogni.

La legittimazione dell'Autorità non può derivare solo e semplicemente dalle

premesse, ma anche dalle capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati discrezionalmente nelle sedi discrezionali sopra ampiamente descritte e negli impegni assunti responsabilmente. Il dilemma del riconoscimento dell'Autorità è risolvibile, a nostro avviso, solamente a partire dal riconoscimento dei risultati raggiunti.

Un tavolo di *governance* si legittima quindi sulla capacità di affrontare i problemi e risolverli mediante l'adozione di soluzioni rispetto alle aspettative generate e agli impegni presi, a partire dai risultati che raggiunge, e non dall'attribuzione di potestà, che sono fluide e condivise. La legittimazione deve perciò provenire dal riconoscimento di questa capacità e conduce alla necessità del riscontro empirico delle decisioni ed alla loro valutazione. Niente più degli effetti, *sic rebus stantibus*, è infatti in grado di giustificare le soluzioni adottate.

ACCOUNTABILITY

Il dilemma della responsabilità è quello dell'individuazione di uno o più decisori che rispondano delle scelte assunte in un contesto decisionale ambiguo, fluido e negoziale, in cui i confini e i meccanismi vengono adattati agli attori ed ai contesti e che, per questo, non sono sufficienti a dar conto della mappa delle responsabilità.

Il concetto di responsabilità giuridicamente inteso come dovere di rispondere sulla base di una potestà predefinita, non riesce a cogliere le implicazioni empiriche e la casistica nella quale si vengono a manifestare, poiché la delega, il contratto, la condivisione delle decisioni può condurre ugualmente sia a "giochi delle parti" sia a "mutue complicità". Attribuire responsabilità come poteri formali è un modo per individuare in ultima istanza chi risponderà di quella scelta e di quella azione, ma non è detto che, una volta individuato, questi sia il reale autore che può risponderne o solo un parziale co-autore, quando non addirittura un comprimario.

Non stiamo parlando, quindi, di responsabilità sul piano giuridico, anche se ovviamente non stiamo prescindendo da questa, né tanto meno di una responsabilità sul piano etico, poiché queste azioni e le situazioni sopra enunciate possono tranquillamente presentarsi allorché gli attori rispondono ai propri principi, ai propri mandati, investiture e nomine, in piena legittimità e coscienza. Nonostante ciò, la situazione di frammentazione e di concertazione delle scelte fa sì che decisori pienamente responsabili sul piano etico, possano produrre scelte ed effetti irresponsabili, poiché il loro concerto non è riconducibile alla responsabilità né giuridica, né etica, di ciascuno di essi.

Il concetto di responsabilità non deve perciò essere agganciato ai principi nor-

mativi ed ai poteri assegnati, né tanto meno ai principi valoriali²³. Nel primo caso ci troviamo dinanzi ad una mappatura imprescindibile, ma insufficiente di per sé sul piano della deduzione, poiché date certe mappe di responsabilità, non è possibile dedurne le responsabilità reali in contesti come quelli descritti, sul piano empirico. Nel secondo, invece, ci troviamo dinanzi a quella che Weber ebbe a chiamare un'etica dei principi, un rispondere ai propri specifici mandati, al di là degli effetti e dei contesti nei quali si agisce²⁴. L'etica dei principi conduce il decisore a render conto della propria azione ai principi ultimi della investitura del suo ruolo, al di là degli effetti delle scelte assunte.

Ciò che stiamo cercando di dire si avvicina invece maggiormente a ciò che Weber chiamava etica della responsabilità, ovvero di consapevolezza degli effetti delle scelte della propria azione e di assunzione di responsabilità non sui valori ispiratori, ma sulle conseguenze generate dal proprio comportamento. Per indicare questo, specie laddove i valori primi o i poteri assegnati inizialmente non sono sufficienti, è opportuno aggiungere una terza accezione di responsabilità, accanto a quelle appena accennate. Questo terzo significato richiede l'uso della lingua inglese: *accountability*.

La radice del sostantivo è quella del verbo *to count*, letteralmente “contare”, ma anche “raccontare”, ossia dar conto del proprio comportamento sul piano dell'enumerazione dei fatti e degli eventi, e non delle potestà attribuite o dei valori assunti. È una concezione pragmatica del concetto di responsabilità, in questo senso squisitamente anglosassone, che proviene dal mondo della contabilità.

L'*accountability* è la proprietà del dar conto, ossia del rendicontare in senso materiale e dell'assumersi le responsabilità di quanto fatto rispetto a quanto impegnato, come si fa nel bilancio allorché si confronta preventivi e consuntivi. È, infatti, un termine di origine ragionieristica, e indica la responsabilità sui fatti. La traduzione letterale dovrebbe condurre ad un corrispettivo italiano come rendicontabilità, e alla rendicontazione come all'attività del dar conto, cioè all'esercizio della rendicontabilità. Tuttavia, il termine *rendicontabilità* è un orrido neologismo e comunemente si fa invece riferimento al termine inglese *accountability tout court*, per semplificare.

Dunque, l'*accountability* è la proprietà che scioglie, o dovrebbe sciogliere, il dilemma della responsabilità, quando dinanzi a contesti frammentati, ambigui e negoziali, concertati, condivisi o partenariali, come si voglia, non si va a vedere la responsabilità formale, ma quella sostanziale sui risultati conseguiti. Poco impor-

²³ R. GREGORY, *Accountability in modern governance*, in B.G. PETERS e J. PIERRE, *Handbook of public administration*, Sage, London 2003.

²⁴ M. WEBER, *La politica come professione*, Einaudi, Torino 1993 (1919).

ta, a questo punto, chi stava in quel tavolo di *governance* e con quale grado di influenza, dacché è impossibile ricondurre all'uno o all'altro la responsabilità di una scelta pienamente congiunta, ma è, invece, possibile dar conto dei risultati che costoro hanno raggiunto rispetto agli impegni presi ed agli obiettivi dichiarati. Come avrebbe detto Pareto, la politica va giudicata per l'utilità collettiva e non per le intenzioni dalle quale essa prende le mosse, ma dai fatti, poiché, appunto, contano i fatti, e solo questi ultimi ²⁵.

Insomma, non è sul piano della deduzione che si può comprendere la *governance*, né attribuire responsabilità, ma solo su quello dell'induzione: a partire dai risultati empiricamente riscontrabili, si confrontano con gli obiettivi dichiarati nella programmazione e con gli impegni presi e intrinseci al ruolo istituzionale assunto.

L'*accountability* è, perciò, una proprietà delle democrazie contemporanee che ne distingue la loro qualità, ovvero il loro valore, nella misura in cui la proliferazione di sistemi, istituti e forme dell'esercizio democratico fa sì che vi sia una catena di responsabilità dai cittadini alle istituzioni e da queste ai medesimi, tale che non vi sia tra di loro soluzione di continuità. Ci troveremo, come noto, in presenza di *accountability* tra istituzioni e società, detta anche orizzontale, o tra livello di istituzioni, detta anche verticale ²⁶.

Ciò che determina l'*accountability* è quindi la valutazione dei risultati raggiunti e il riscontro con gli obiettivi programmati rispetto agli impegni presi. La valutazione della *performance* dà conto di chi ha fatto cosa e se ciò ha funzionato come previsto, in modo difforme da quanto previsto e in caso positivo, se ha risolto i problemi per via dei quali era stato previsto e soddisfatto i bisogni per i quali gli obiettivi erano stati assunti. L'*accountability* è la proprietà del valutare e svelare l'esercizio del potere pubblico in pubblico.

CONCLUSIONE: IL RENDIMENTO COME STRUTTURA DEL CONFLITTO ED ETICA DELLA RESPONSABILITÀ

Legittimazione e *accountability* conducono per strade diverse al medesimo concetto di rendimento, vale a dire alla traduzione italiana di *performance*. La legittimazione che viene dai risultati mostra che l'esercizio del potere non è solamente reso legittimo dall'irrinunciabile quadro di garanzie democratiche che lo

²⁵ V. PARETO, *Trattato di sociologia generale*, Edizioni di Comunità, Milano 1965 (1916).

²⁶ L. MORLINO, *Democrazie e democratizzazioni*, Il Mulino, Bologna 2003, pp. 230.

rendono proceduralmente assegnabile, ma anche reso tale dai risultati che raggiunge. Usiamo, infine, il termine rendimento per riassumere tutti i concetti sviluppati fin qui, traducendo l'inglese *performance* nel suo corrispettivo italiano. Rendimento è la prestazione istituzionale di un attore che assume una decisione pubblica, da solo o con altri, rispetto ad un'aspettativa (un io presente e un io futuro) che consiste in un obiettivo politico dichiarato di cambiamento della realtà e che ha come scopo la soddisfazione di un bisogno.

Il rendimento di una politica pubblica legittima i decisori di quella nel momento in cui mostra che le scelte assunte sono state tradotte in effetti e che questi effetti risolvono i problemi per i quali quelle scelte erano state assunte. Il rendimento, quindi, contribuisce, non da solo ovviamente, a giustificare l'esercizio dell'Autorità, poiché mostra la sua funzione e contribuisce a riconoscerla come tale, perché orientata a questo scopo. Si potrebbe dire, parafrasando una citazione precedente, che il "rendimento è una struttura del conflitto" delle società contemporanee e del rapporto tra istituzioni e cittadini, tanto quanto ha fatto fino ad oggi il diritto.

Analogamente, il rendimento è la misura del funzionamento e l'attribuzione della responsabilità sostanziale ai decisori dell'azione mediante l'imputazione di risultati agli obiettivi e la possibilità di mostrare mediante evidenze empiriche "chi ha fatto cosa" in tempi in cui i confini e ruoli sono mutevoli e l'autorità è condivisa, concertata, o altro.

La necessità di ricondurre risultati ad autori dell'azione è un'emergenza democratica contemporanea. Il rendimento comporta la necessità di verificare empiricamente gli effetti per poterli attribuire ai decisori, e quindi di poter svelare anche le opacità implicite in modalità di decisione e attuazione intrinsecamente orientate in questa direzione; esso comporta la funzione di valutare i risultati delle politiche pubbliche per poter indicarne le responsabilità. Sempre parafrasando precedenti citazioni, si può affermare che la misurazione del rendimento nelle istituzioni democratiche significa oggi l'esercizio di un'etica della responsabilità.

Legittimazione e *accountability*, dunque, chiamano in causa il concetto di rendimento. La logica performativa comporta una piena assunzione del fatto che una volta fissate le condizioni democratiche e una cornice di garanzie, le modalità e le discrezionalità conseguenti, non prive di contraddizioni e di opacità, sono democraticamente riconducibili e controllabili solamente *ex post*, a partire dalla misurazione del rendimento degli attori e dell'esercizio delle loro discrezionalità. Si potrà osservare, controllare, misurare e dar conto di un'azione politico-istituzionale a partire dagli effetti generati e dalla capacità di risolvere problemi.

Nel primo caso, si parla di rendimento istituzionale, poiché la *performance* che si osserva è dall'esterno: si guarda all'istituzione ed alla sua capacità di generare dei risultati sulla società modificandola.

Nel secondo caso si parlerà di capacità di governo, intesa, invece, come punto di vista delle istituzioni verso la società: il rendimento delle politiche pubbliche osservato dall'interno, dalla misura con la quale, dato un certo problema e assunto un determinato obiettivo, si riesce a risolverlo e a raggiungerlo.

Entrambe questi due punti di vista rappresentano modi di intendere in modo performativo le istituzioni democratiche, e comportano l'uso di tecniche e strumenti noti, come la valutazione delle politiche pubbliche e criteri di gestione orientati all'efficienza o l'uso di contratti e la costruzione di arene plurime di decisori che condividono, concertano o altro; ma la natura e la qualità di questi metodi e di questi saperi è assolutamente irrilevante, qualsiasi sia il loro reale apporto contenutistico, se non sono assimilati con consapevolezza, e vengono invece meramente giustapposti, stratificati, innestati *ex abrupto*, mediante l'adozione di un qualche decreto che stabilisca un cambiamento di paradigma attraverso strumenti di piccolo cabotaggio. Non sono tecniche che possono essere trapiantate su di un precedente sistema.

Questo tipo di cambiamento richiede una maturazione culturale e politica progressiva e, possibilmente, sufficientemente lenta da permettere un'assimilazione piena, per cui ogni tentazione di fughe in avanti non solo è da scongiurare, ma risulta dannosa perché conduce a situazioni ibride dotate di scarsa consapevolezza istituzionale e di immaturità culturale.

La logica performativa, con il suo corredo di assetti di *governance* e di tecniche di controllo e valutazione dei risultati non solo non è un traguardo storicamente necessario, né la naturale evoluzione di un ordinamento, bensì una scelta, o, meglio, una tra le scelte possibili in termini di cambiamento istituzionale, politico e culturale, che richiede di essere compresa e progettata alla luce di scelte consapevoli e collettivamente mediate dalla politica stessa. E purché non sia usata come "foglia di fico" per spostare in avanti decisioni indilazionabili o ipocritamente nascondere problemi travestendoli da innovazioni.