

Prefazione

“Cara autonomia” sembra l’incipit di una lettera scritta ad una amica lontana. La lontananza consente uno sguardo più distaccato, più disinteressato, più libero, più sintetico e in ultima analisi più obiettivo, sganciato dalle diatribe che spesso la competizione partitica tende ad alimentare per interessi - come spiega l’etimologia - di “parte”. E’ la stessa sensazione che si prova quando, salendo in montagna, ci si separa dalla pianura e guardando indietro appare man mano un panorama che ci consente di scoprire la bellezza e l’armonia del paesaggio in cui eravamo immersi e di cui non eravamo pienamente consapevoli.

Chi scrive libri sa che il titolo vale almeno metà della fortuna dell’opera: “nomen omen” lo insegnavano i latini. Per questo mi sono permesso di suggerire agli autori di cambiare una prima versione del titolo che a mio avviso non valorizzava appieno le stimolanti considerazioni contenute nel testo. “Cara autonomia” è un titolo evocativo che denota affetto, attenzione e passione per l’amica. Le stesse emozioni che caratterizzano le argomentazioni circa un tema importante (per la sostanza) e delicato (per la politica) come quello dell’autonomia.

Con questo saggio i due ricercatori, Fulvio Mattioni e Bruno Tellia - che operano in regione rispettivamente come economista e sociologo – offrono alla classe dirigente del Friuli Venezia Giulia una ghiotta opportunità di riflessione su temi che si intrecciano con quello centrale dell’autonomia: storia dell’autonomia regionale (capitolo 1), economia (capitolo 2), immigrazione (capitolo 3), povertà (capitolo 4), crisi finanziaria della regione (capitolo 5), futuro dell’autonomia regionale (capitolo 6).

Le tesi fondamentali che a mio avviso emergono con forza dal testo, tra le altre, sono due:

- la specialità della regione va rafforzata e rivendicata rifondandola non sul pluri-linguismo (o sulla lingua friulana), ma va sull’efficienza e sull’efficacia dell’autonomia politica e amministrativa;
- la sussidiarietà è l’unica strada percorribile per coniugare in futuro sviluppo ed equità sociale nel nostro territorio.

Per quanto riguarda il primo tema, interessante è scoprire che dopo il 27 maggio del 1947 – data in cui la Costituente, con un emendamento proposto in extremis da Tiziano Tessitori approvò la regione Friuli-Venezia Giulia – si levò un’opposizione alla specialità, anche tra gli stessi regionalisti, perché si temeva che la specialità esponesse il territorio al pericolo di rivendicazioni slave non ancora sopite.

La storia ci racconta che la specialità della regione non è derivata dalla presenza della minoranza slovena o dal pluri-linguismo o dall’omogeneità linguistica friulana. I motivi sono stati altri: “raccordare in modo forte quel po’ che restava all’Italia dell’area giuliana ed evitare che il Friuli venisse inglobato nel Veneto. Con il ritorno di Trieste e del suo territorio all’amministrazione italiana (memorandum di Londra del 1954) diventava urgente agganciare l’economia della città a quella del Friuli e dell’Italia. La chiusura del confine orientale, resa ancora più rigida dalla guerra fredda, produceva pesanti ripercussioni sull’economia friulana, anche per la presenza di servitù militari che compromettevano lo sviluppo di ampie porzioni del territorio”.

Superate, sul finire degli anni Cinquanta, le motivazioni della specialità dovute alla difesa del territorio di Trieste, non sono venute meno le altre motivazioni dell’autonomia: quelle economiche. La Regione FVG non deluse le attese e fin dall’inizio seppe dotarsi di strumenti innovativi di programmazione economica e territoriale: istituì l’Ente di Sviluppo dell’Artigianato (ESA) nel 1965, la Friulia nel 1966, l’Ente Regionale di Sviluppo dell’Agricoltura (ERSA) nel 1967; il Consiglio Regionale di Sanità nel 1970; estese l’operatività del Fondo di Rotazione per Iniziative Economiche (FRIE) – inizialmente istituito per le provincie di Trieste e Gorizia – a tutto il territorio regionale nel 1970; si dotò di un strumento fondamentale per la gestione del territorio quale il Piano Urbanistico Regionale Generale (PURG) nel 1978; organizzò il sistema di protezione civile con una legge del 1986 ripresa dalla legge nazionale del 1992.

Come ci ricordano gli autori: “La constatazione di quanto avvenuto permetteva a Livio Paladin, uno dei padri dello Statuto del FVG di scrivere nel 1989 in occasione del 25° anniversario della nascita della Regione: *Il governo dell’economia regionale è ormai la vera e profonda ragione d’essere dell’autonomia del FVG*. Sintesi più efficace non poteva essere espressa”.

Successivamente nel corso della IX Legislatura regionale si giustificò la richiesta di un nuovo statuto che rafforzasse la specialità del FVG con il “carattere plurilinguistico di questo territorio”. Il 1° febbraio 2005 il Consiglio Regionale approvò la proposta di una legge costituzionale denominata: Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia / Regjon Friul Vignesie Julie / Dezela Furlanija Julijiska Krajina / Region Friaul Julisch Venetien. Con la denominazione quadrilingue si volle sottolineare la pluralità di lingue e di culture.

Mattioni e Tellia sottolineano come “di questa proposta si è perso traccia nel Parlamento Nazionale. Ed è una fortuna per il FVG. Per controbattere i periodici attacchi all’autonomia regionale provenienti dall’esterno – in particolare dal Veneto – quella del pluri-linguismo è un’arma del tutto spuntata. Anzi, usandola, si rischia di farsi del male da soli. Più convincenti sono altri argomenti, più concreti e più comprensibili e accettabili per l’esterno, legati a quanto la Regione è stata in grado di fare, non solo per il benessere della comunità regionale ma anche a vantaggio dell’intera nazione ... L’uso intelligente, innovativo ed efficace dell’autonomia è, quindi, la fonte di legittimazione dell’autonomia stessa. Un’autonomia che non va tagliata per ridurre il FVG al livello delle altre regioni, ma che, piuttosto, deve essere estesa a tutte le altre regioni che ora ne sono sprovviste”.

Per difendere la specialità vanno sostenuti i progetti volti ad accrescere i poteri delle regioni a statuto ordinario, contrastando le forti tendenze accentratrici del governo nazionale. E se si intende chiedere nuova maggiore autonomia per la nostra Regione, ad esempio nella fiscalità, questo va motivato per il bene non solo della comunità regionale, ma anche di quella nazionale.

Il secondo tema rilevante trattato dai due ricercatori è quello della sussidiarietà, indicata come strumento fondamentale per far evolvere l’autonomia in una prospettiva politico-organizzativa diversa da quella attuale e volta a favorire lo sviluppo di una società regionale coesa, equa e solidale, anche in presenza di fenomeni nuovi e impegnativi come quello dell’immigrazione.

Rimando al capitolo 6° per trovare le radici della sussidiarietà nell’esperienza dei comuni italiani del duecento, e scoprire una storia della sussidiarietà che si dipana tra la dottrina sociale della chiesa, il pensiero politico-istituzionalista del federalismo, il pensiero economico, le teorie organizzative per giungere ad essere recepita dal trattato di Maastricht del 1992 e da quello di Lisbona del 2007. La distinzione tra sussidiarietà verticale (nel campo politico-istituzionale) e sussidiarietà orizzontale (tra soggetti socio-economici non legati da vincolo gerarchico) apre il ragionamento alla vasta letteratura della “economia delle reti” e allo stesso “capability approach” del Nobel dell’economia Amartya Sen, approccio che implica sussidiarietà.

La logica della sussidiarietà attraversa tematiche considerevoli per la nostra l’amministrazione regionale: l’organizzazione degli enti territoriali, i rapporti con le regioni contermini, il rapporto Trieste-Friuli, il welfare, temi che gli autori affrontano con profondità e coraggio e su cui delineano interessanti percorsi di evoluzione su cui è opportuno confrontarsi.

Il principio di sussidiarietà può essere l’espressione di una nuova cultura politica che contiene una forte istanza di libertà e di democrazia e un immenso valore etico-sociale. “Si tratta, in altri termini, del tentativo di progettare e sperimentare forme di democrazia partecipata a responsabilità diffusa, in cui i processi decisionali – fondati sui principi dell’influenza e del convincimento – siano collocati il più vicino possibile ai soggetti coinvolti e in cui i soggetti si esprimono con le proprie risorse e con la propria capacità di assumersi responsabilità dirette. Cittadinanza attiva e non popolazione amministrata.”

Per spiegare cosa significhi declinare la sussidiarietà ad esempio nell’ambito del welfare, si consideri che oggi l’Europa con il 9% della popolazione mondiale, ha il 25% del PIL mondiale e il 50% del welfare mondiale. Perché esiste questo squilibrio? Perché non viene applicato il principio di sussidiarietà.

“Si considera in modo astratto il problema del bisogno, per soddisfare il quale si costruisce un sistema necessariamente sempre più costoso. Prescindendo dalle peculiarità di chi lo esprime e dal contesto familiare, culturale, sociale, economico in cui si manifesta. Partendo dall’assunto dell’uguaglianza di tutti i cittadini anche nell’espressione del bisogno, si giunge a prefigurare risposte standardizzate, attraverso strutture che finiscono con il burocratizzarsi, e quindi diventare sempre più costose. Anziché considerare il bisogno o i bisogni in modo indifferenziato, ricercare soluzioni universalistiche, e rafforzare l’apparato di definizione dei bisogni e di costruzione deduttiva delle modalità di soddisfacimento, sarebbe più corretto tenere conto del loro corretto manifestarsi. La politica del welfare dovrebbe spostare il focus dal bisogno a chi è portatore di quel bisogno, con le sue capacità di provvedere come singolo e come appartenente ad un gruppo (la famiglia, la comunità, ecc.), con la sua storia e con i suoi valori. L’insistenza sul bisogno, e quindi sulla meccanicità delle risposte, porta alla progressiva deresponsabilizzazione di amministratori, operatori ed utenti, e perciò a crescenti costi.”

Ridurre l’assistenza del welfare state perché ha costi incompatibili con la situazione economica non è la soluzione del problema, in quanto non agisce sulle cause (l’organizzazione del welfare state) bensì sugli effetti (i costi dei servizi). La soluzione non è ridurre il welfare state, ma passare dal Welfare State al Welfare Community. Un welfare fondato sulle comunità locali le quali possono interpretare in modo contestualizzato dal basso i portatori del bisogno e offrire soluzioni non solo personalizzate (non standard), ma anche meno costose.

Come è possibile fornire soluzioni personalizzate e meno costose? Nel tempo lo sviluppo del welfare state fondato sul bisogno standard ha portato “alla creazione di una burocrazia sempre più ampia e sproporzionata rispetto all’obiettivo da raggiungere; all’assunzione di un potere enorme, non giustificato e incontrollabile da parte degli operatori e dei professionisti preposti all’analisi dei bisogni, all’organizzazione e all’erogazione dei servizi; a rafforzare la tendenza dei politici ad offrire sempre di più, convinti di potere in questo modo di ampliare il consenso; alla crescente pressione fiscale, con i cittadini ridotti a pagare imposte e contributi senza potere in alcun modo scegliere come soddisfare il proprio bisogno, senza poter esercitare alcun controllo sulle strutture che erogano i servizi e sulle modalità di erogazione.”

L’erogazione dei servizi in una logica di welfare community si basa su una concezione sussidiaria che è intrinsecamente pluralista, si concentra sul portatore del bisogno, sollecitandone l’assunzione di responsabilità, coinvolgendolo nei processi decisionali e riconoscendo la sua libertà di scelta.

I due temi chiave trattati dell’autonomia e della sussidiarietà pongono entrambi la questione del rapporto centro-periferia: rispettivamente “stato-regione” nel primo caso, “sanità-cittadino” nel secondo. L’accentramento o il decentramento decisionale all’aumento della complessità ambientale è un quesito centrale che si è posto nelle organizzazioni industriali negli ultimi decenni, quando l’aumento della differenziazione dei prodotti richiesti dal mercato ha messo in crisi l’organizzazione fordista centralizzata.

La risposta vincente all’aumento della complessità della fabbrica, generata da quella dei mercati, non è stata quella occidentale dell’automazione integrata che intendeva sostituire alla struttura centrale il computer in una visione pan-tecnologica (quasi a far sopravvivere il Fordismo oltre Ford), bensì quella orientale promossa da Taiichi Ohno in Toyota che ha puntato sulla auto-attivazione degli operai in una visione antropologica. Per risolvere la complessità di fabbrica non ha vinto la scommessa al centro sul computer, bensì quella in periferia sull’intelligenza distribuita.

L’auto-attivazione ha generato nelle imprese un nuovo paradigma di riferimento: quello della auto-organizzazione e della self-leadership. Nelle organizzazioni che vogliono affrontare la crescente complessità ambientale i capi operano affinché tutti i propri addetti a regime diventino dei self-leader. Costruiscono un contesto di valori condivisi, delineano una visione attorno a cui mobilitare gli sforzi di tutti, forniscono l’energia del cambiamento, trasferiscono i contenuti delle tecniche professionali, danno l’esempio. A loro volta gli addetti sviluppano non solo competenze,

ma anche auto-motivazione, la quale è alla base dei processi di emergenza dal basso che realizzano l'auto-organizzazione. Mutatis mutandis è la cittadinanza attiva versus la popolazione amministrata.

L'organizzazione non è più ad una mente, ma a molte menti. Il controllo non è più centrale del capo, ma è operato in periferia dagli addetti stessi. Si realizza il passaggio dal "controllo" al "presidio".

La lezione che viene dal mondo industriale è semplice: alla crescente complessità esterna (del mercato) ed interna (della fabbrica) si risponde non con modelli gerarchici ma con modelli auto-organizzati. Auto-organizzazione non significa anarchia: i sistemi auto-organizzati sono ordinati e organizzati; non significa laissez-faire: le componenti non sono completamente libere, ma sono soggette a vincoli; non significa perdita di controllo: l'assenza di direzione centralizzata non significa assenza di controllo; non significa semplice auto-gestione: auto-gestione non è un sinonimo, l'auto-organizzazione è una logica diversa di organizzazione.

In una logica di auto-organizzazione le funzioni dei leader si accrescono, non diminuiscono. Infatti l'auto-organizzazione può verificarsi spontaneamente, ma sempre in presenza di condizioni di immissione di energia dall'esterno. Compito del management è dunque fornire l'energia necessaria affinché le organizzazioni - intese come sistemi complessi adattativi - si auto-organizzino.

Si passa dall'organizzazione all'auto-organizzazione, da modelli gerarchici a modelli non gerarchici. La resistenza nel passare da modelli gerarchici a modelli non gerarchici è basata sul timore che il potere passi dall'alto al basso, dal centro alla periferia. Ma il potere è come la conoscenza. Può essere duplicato. La concettualizzazione del potere come entità a somma non-zero è il passaggio critico per giungere a capire l'essenza del management dei sistemi a molte menti. L'auto-organizzazione non è abdicazione di potere, né condivisione di potere. È duplicazione di potere. Il potere di stato e regioni non è a somma zero. Non è un "or", è un "and".

Quando la complessità aumenta non si può affrontarla centralmente, bisogna decentrare, puntare sulla partecipazione e sull'assunzione di responsabilità da parte di tutti. Come richiede la sussidiarietà. Serve intelligenza distribuita, inter-connessa, auto-motivata e auto-attivata. Al centro non si risolve. Il futuro è nella periferia: una periferia abitata da cittadini self-leader.

Tradotto: il futuro è nella autonomia delle regioni, nel protagonismo delle comunità territoriali, nella cittadinanza attiva. Un futuro in cui ci proiettano le riflessioni degli autori a cui va riconosciuto il merito di aver saputo cogliere i trend socio-politici in essere.

Alberto F. De Toni

Rettore dell'Università di Udine

13 Luglio 2014