

IMPRESA&STATO

RIVISTA DELLA CAMERA
DI COMMERCIO DI MILANO
N. 88 / PRIMAVERA 2010

Direttore responsabile
[Carlo Sangalli](#)

Comitato di indirizzo
[Marco Accornero](#), [Renato Borghi](#), [Diana Bracco](#),
[Claudio De Albertis](#), [Bruno Ermolli](#), [Mauro Magatti](#),
[Giulio Sapelli](#), [Lanfranco Senn](#)

Comitato di redazione
[Stefano Azzali](#), [Mario Barone](#), [Roberto Calugi](#),
[Vittoria De Franco](#), [Marilena Losito](#), [Attilio Martinetti](#),
[Lidia Mezza](#), [Federico Montelli](#), [Sergio Rossi](#),
[Francesca Sironi](#), [Corrado Sorgarello](#), [Federica Villa](#)

Coordinamento editoriale
[Pasquale Alferj](#)

Redazione
[Lucia Pastori](#) (segretaria di redazione); con la collaborazione
del Servizio Studi e supporto strategico

Registrazione Tribunale di Milano n°258 del 6 aprile 1988

Tutti i diritti riservati
© 2010, Pearson Italia, Milano-Torino

È vietata la riproduzione, anche parziale o ad uso interno
didattico, con qualsiasi mezzo, non autorizzata.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere
effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro paga-
mento alla siae del compenso previsto dall'art. 68,
commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.
Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere profes-
sionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso
da quello personale possono essere effettuate a seguito di
specifica autorizzazione rilasciata da aidro, corso di Porta
Romana n. 108, 20122 Milano, e-mail segreteria@aidro.org
e sito web www.aidro.org

Progetto grafico
[Heartfelt.it Milano](#)

www.mi.camcom.it
www.brunomondadori.com

[La curva della febbre](#)

I numeri dell'economia milanese

— *pagina 8*

E

[Editoriale del presidente](#)

La stagione delle riforme

— *pagina 10*

F

[Ferruccio Dardanello](#)

Le nuove camere di commercio

— *pagina 14*

[Giulio Sapelli](#)

La sovranità funzionale

— *pagina 20*

[Beniamino Caravita di Toritto](#)

Dopo la riforma, un'ulteriore sfida

— *pagina 22*

[Enzo Balboni](#)

Un rinnovato ruolo nel sistema dell'economia locale
per le camere di commercio riformate

— *pagina 27*

[Oreste Cagnasso](#)

Il Registro delle imprese, rivisitato

— *pagina 32*

FOCUS

LE AUTONOMIE FUNZIONALI
E LA REVISIONE DELLA 580

Ugo Pollice

La rappresentanza delle professioni.

In ricordo di Luigi Martino

— *pagina 37*

D

Luciano Hinna, Fabio Monteduro

Misurazione, valutazione e trasparenza delle performance nella riforma Brunetta: una chiave di lettura

— *pagina 41*

Bruno Dente

Ricominciare da tre

— *pagina 48*

Alberto Caporale, Giuseppe Del Medico

Pianificazione e controllo nelle camere di commercio

— *pagina 52*

Nicolamaria Sanese

Regione Lombardia alla prova del Decreto 150/2009

— *pagina 56*

L

Roberto Calderoli

Un agile strumento per competere

— *pagina 61*

Sergio Chiamparino

I comuni in prima linea

— *pagina 65*

DIBATTITO

I VIRTUOSI PUBBLICI

Mauro Bonetto Gandolfi

ComUnica e SUAP: l'esperienza a Milano e in Lombardia

— *pagina 68*

Valerio Zappalà

Infocamere per l'e-government

— *pagina 77*

A

Claudio Bosio, Guendalina Graffigna, Edoardo Lozza

Milano. Rappresentazione e attese di una città

— *pagina 80*

Giuliano Di Caro

Una città incompiuta

— *pagina 89*

P

Germano Maifreda

Autonomia, autonomie funzionali, autonomie locali

— *pagina 98*

Matteo Vegetti

Il dialogo e la sua ombra

— *pagina 102*

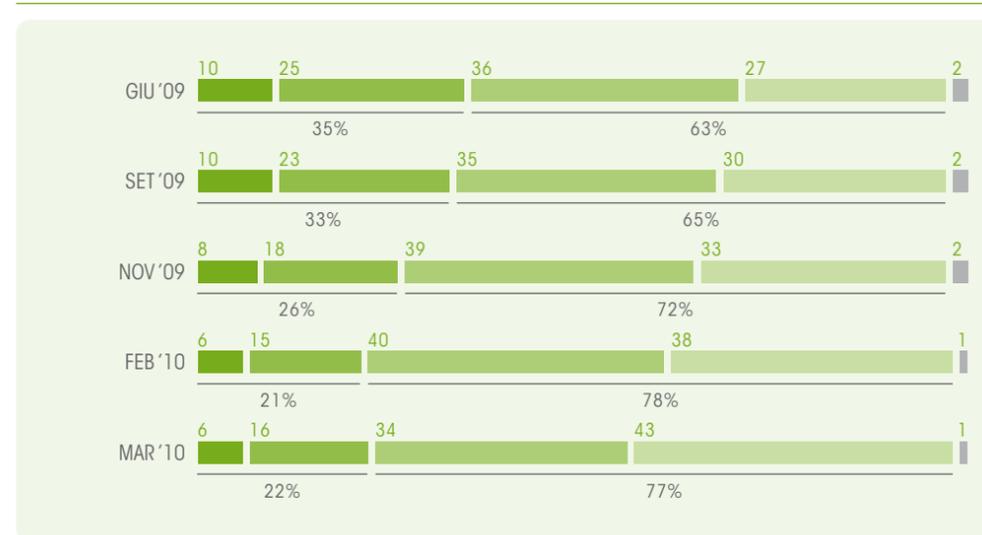
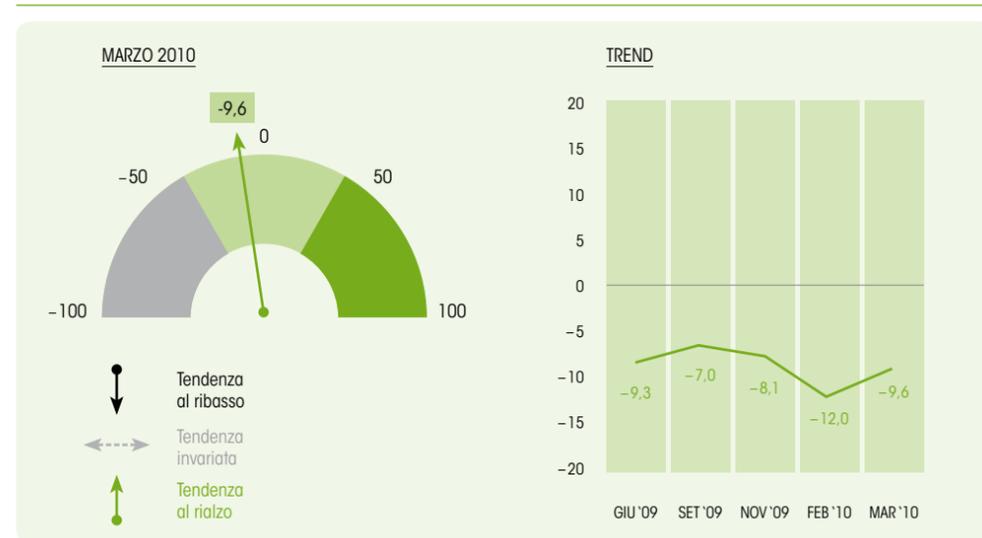
ARGOMENTI

MILANO E I SUOI PUBBLICI

IL SENSO DELLE PAROLE

I numeri dell'economia milanese

A cura del Servizio Studi Camera di Commercio di Milano



IL SUPERINDICE DI FIDUCIA NELL'ECONOMIA

Fonte: risultati dell'indagine demoscopica condotta dall'Istituto di ricerca IPSOS su un campione di imprese della provincia di Milano da giugno 2009 a marzo 2010. Valori percentuali

A CHE PUNTO È LA CRISI?

Fonte: risultati dell'indagine demoscopica condotta dall'Istituto di ricerca IPSOS su un campione di imprese della provincia di Milano da giugno 2009 a marzo 2010. Valori percentuali

- Esagerata ad arte
- Meno grave di quanto appare
- Grave come appare
- Più grave di quanto si pensa
- Non sa



L'INTERNAZIONALIZZAZIONE COMMERCIALE DELLE IMPRESE MILANESI

Fonte: Istat. - Valori provvisori in euro

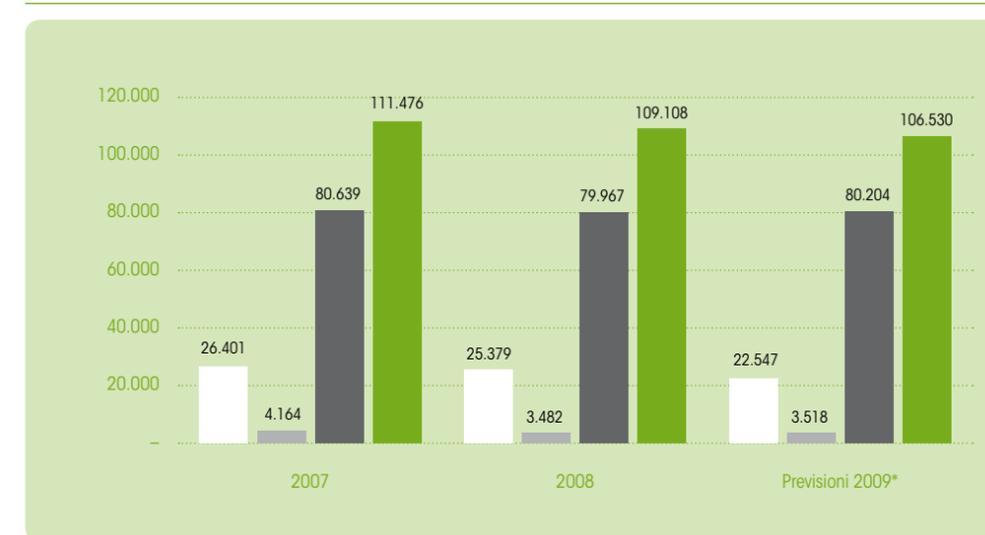
- import
- export



DEMOGRAFIA D'IMPRESA IN PROVINCIA DI MILANO

Fonte: Infocamere - StockView. Valori assoluti

- cessazioni
- iscrizioni



IL VALORE AGGIUNTO (1) IN PROVINCIA DI MILANO

(1) Secondo la definizione dell'Istat, il valore aggiunto è l'aggregato che misura la crescita del sistema economico in termini di nuovi beni e servizi prodotti.

* Previsioni aggiornate a febbraio 2010

Fonte: Prometeia. Valori assoluti in milioni di euro

- industria
- costruzioni
- servizi
- totale economia



La stagione delle riforme

Carlo Sangalli

A VOLTE COLLEGARE SIGNIFICA SPIEGARE. E, collegando alcune delle ultime riforme che hanno interessato le camere di commercio, è possibile spiegare molto della ventata di aria nuova che soffia sulle istituzioni pubbliche. Stiamo infatti vivendo una vera e propria “primavera del pubblico”.

Non a caso, uno dei termini che ricorre più frequentemente nelle tre leggi di riforma oggetto di questo numero di “Impresa&Stato” è proprio “modernizzare”. Sono moderne quella comunità e quella politica capaci di saper leggere la complessità del mondo, capaci di semplificarla e di adattare la realtà a nuove esigenze e valori che emergono nella società. “Modernizzare” significa, in fondo, avere il coraggio di aprire un discorso nuovo su se stessi.

E la centralità del pubblico in una veste rimodernata porta l'impronta di alcuni importanti e recenti cambiamenti che hanno investito la società. La crisi economica è stata proprio uno di questi cambiamenti ma, nello stesso tempo, anche un potente acceleratore di processi, perché ha sottolineato alcuni punti critici del sistema economico-sociale e ne ha svelato, d'altra parte, i punti di tenuta. Non solo: la crisi ha scosso meccanismi ormai radicati e, mettendoli in discussione, ha permesso di pensare a qualcosa di nuovo.

Così oggi diventa sempre più sentita e diffusa la necessità di ripristinare o rivedere le regole del gioco nel mercato. L'asse si sposta verso una nuova centralità dello Stato.

Del resto, le istituzioni sono per loro stessa natura gli argini del sistema politico e sociale. Quando il fiume si gonfia, si agita e tracima, come è accaduto nel corso di questa crisi, è quindi tanto più importante e normale che questi argini si rafforzino. Ecco quindi la riscoperta dei poteri pubblici e delle funzioni statuali e territoriali.

Ma la riscoperta dei poteri pubblici non significa togliere la polvere da idee e prassi che appartengono ormai al passato. Le istituzioni di cui oggi si sente l'esigenza devono essere adatte al nuovo contesto. Vorrei fare soltanto un esempio. La crisi ha spostato la lancetta delle priorità dal quadrante di una globalizzazione poco regolata, dove la finanza faceva la parte del leone, al quadrante dell'economia reale, fatta di consumi, lavoro e quel sistema di micro, piccole e medie imprese e di lavoratori autonomi che è l'architettura della nostra economia. Il “più” di istituzioni che questo popolo di imprese e persone chiede non coincide con il termine astratto “statalismo”. Il “più” di istituzioni significa istituzioni più vicine al cittadino, più efficienti, più trasparenti. Istituzioni più forti, quindi, ma anche più flessibili e a contatto con il territorio.

Sono istituzioni chiamate a regolare e sostenere la crescita della cosiddetta “società liquida”, una società dai cambiamenti veloci e dove le antiche forme di ordine e inquadramento (le classi sociali, per esempio) si sono fatte più fluide. La “società liquida” ha cittadini molto più consapevoli e informati di quanto sia mai avvenuto in passato, ma

CARLO SANGALLI È PRESIDENTE
DELLA CAMERA DI COMMERCIO
DI MILANO

«Se è “moderno” quel paese che è capace di aprire un discorso nuovo su se stesso, le tre leggi qui discusse contribuiscono a rendere più moderno il nostro paese»

non è semplice viverci dentro: tutto è sempre più velocemente sottoposto a modifica. Per questo le istituzioni devono rispondere a caratteri di efficienza e trasparenza, ma allo stesso tempo devono rappresentare punti fermi, garanzie del sistema.

Le istituzioni moderne devono essere solide protezioni e riferimenti per la comunità, e allo stesso tempo permettere alle istanze e alle potenzialità della società che governano di fluire liberamente. Perché le istituzioni sono argini, non dighe.

Le tre riforme, oggetto del presente numero e che hanno recentemente interessato le camere di commercio, sono proprio da interpretare nel quadro della valorizzazione e del rafforzamento del ruolo e delle funzioni degli enti pubblici, perché li rendono più responsabili, dunque più efficienti, e maggiormente in linea con le nuove esigenze.

E dunque se è “moderno” quel paese che è capace di aprire un discorso nuovo su se stesso, le tre leggi qui discusse contribuiscono a rendere più moderno il nostro paese, perché attraverso l'introduzione di principi segnano e indicano i valori fondativi di una società.

Così, in primo luogo, il “Decreto Brunetta”, nel dare seguito a un percorso di privatizzazione del pubblico impiego iniziato nel 1993, ha reso concreta l'attuazione dei principi cardine, quasi elevati a virtù civiche, come la trasparenza e la meritocrazia. Ha introdotto meccanismi di valutazione delle performance e della produttività, del raggiungimento dei risultati in linea con gli obiettivi prefissi, tra l'altro con procedimenti che in modo pionieristico questa Camera di Commercio aveva già anticipato. Nell'ambito delle riforme poste in essere dal ministro Brunetta e dal governo, vanno segnalate due importanti novità che produrranno nella società non pochi riflessi: da una lato si apre la strada alla *class action* nella pubblica amministrazione, determinando un maggior orientamento dell'azione pubblica verso le esigenze dell'utente, dall'altro – in modo piuttosto inedito e meritevole di attenzione – viene introdotto un forte incentivo all'autoimprenditorialità, concedendo un anno di aspettativa al dipendente pubblico che ha la vocazione, i progetti e la determinazione per avviare un'attività di libera professione.

In secondo luogo, semplificare la vita all'utente-imprenditore, dare certezza e trasparenza al mercato, ridurre costi e tempi burocratici sono gli obiettivi, nonché i principi ispiratori della legge sulla Comunicazione unica che è diventata pienamente operativa, dopo una fase di sperimentazione, dallo scorso 1° aprile. Abbiamo stimato che questa innovazione consentirà un risparmio totale per le imprese milanesi di circa 5 milioni di euro all'anno, 222 euro per ogni nuova impresa.

Grazie a un sistema totalmente informatizzato e in virtù dell'accordo tra le istituzioni del territorio, INPS, INAIL, Agenzia delle entrate e Camera di Commercio, ogni aspirante imprenditore avvierà la sua attività dal proprio computer con un semplice

“click”, risparmiando il tempo che avrebbe impiegato per recarsi fisicamente in quattro sportelli diversi.

La Comunicazione unica va dunque nella direzione indicata dall'articolo 38 del Decreto legislativo n. 112/08 promosso dai ministri Scajola, Brunetta e Calderoli, per la realizzazione del progetto ambizioso di “aprire un'impresa in un giorno”. La norma prevede la possibilità per i comuni di delegare le funzioni relative allo Sportello unico per le attività produttive alle camere di commercio, che metteranno a disposizione per tutti gli adempimenti delle neoimprese il portale www.impresainungiorno.com.

Infine, in terza battuta, la riforma della Legge 580/93 ha un rilievo ancora più suggestivo. Entra in scena dopo sedici anni dalla sua prima formulazione, ed è la legge del “consolidamento” di tutto quanto allora rappresentava una svolta, una rivoluzione. La 580 fu approvata in un'epoca segnata da forte discontinuità nel sistema politico e nel panorama istituzionale: le istituzioni in Italia apparivano organizzate in strutture eccessivamente centralistiche nelle quali il modello piramidale non sembrava più accettabile.

La 580 nel 1993 reimpostò il rapporto tra Stato e imprese, ispirandosi al principio – grande intuizione di Piero Bassetti – secondo cui sono le amministrazioni pubbliche a servire le imprese e non queste a seguire lo Stato. Si procedeva così verso la costruzione di un governo delle camere di commercio come espressione del sistema economico locale, che nasce dal basso e non dal vertice. Accanto ai tre pilastri “territorio-popolo-sovrani-tà” su cui si fondava lo Stato-nazione, ne andava a mano a mano emergendo uno nuovo: la *funzione*. È sorta infatti nel tempo una nuova domanda di cittadinanza da parte di un ceto di “non garantiti”: quei 6 milioni di imprese che investono, rischiano e contribuiscono alla crescita e al benessere del paese e che esigono rappresentanza con nuove forme di governo.

La riforma delle camere di commercio nel 1993 ha offerto una prima risposta a queste richieste delle imprese. Ha avuto il merito di valorizzare i livelli di governo plurimi, funzionali, fondati sull'autonomia degli organi di rappresentanza dei corpi sociali intermedi. Ha avuto il merito di avviare il dibattito sulla valorizzazione delle autonomie funzionali, che resta ancora oggi la vera, grande, scommessa culturale per il futuro.

È dunque iniziata la “fase 2” della nuova Camera di Commercio grazie alla riforma entrata in vigore lo scorso 12 marzo, una riforma che segna il percorso di un cammino importante, che riconosce e valorizza l'impegno di chi lavora a fianco delle imprese per la crescita economica e sociale del paese.

Uno dei passaggi della riforma degni di maggiore attenzione è il nuovo ingresso dei professionisti nel Consiglio camerale, un segnale di attenzione per quel mondo di partite IVA che mi piace definire il “popolo degli invisibili ma indispensabili”. E, in gene-

«La “democrazia economica”, vera scelta di modernità, si costruisce mattone dopo mattone, riforma dopo riforma, nell'incontro tra impresa e istituzione pubblica»

rale, i meccanismi di costituzione dei consigli sono diventati più trasparenti e semplici con questa riforma. Non solo: in realtà vengono finalmente formalizzate alcune competenze che le camere di commercio esercitavano *de facto* da tempo, come per esempio quelle relative all'innovazione, all'accesso al credito, all'internazionalizzazione, al mercato del lavoro. In questo caso, elencare non significa delimitare, ma costruire una base più solida all'attività e alle prospettive di sviluppo futuro delle istituzioni camerali.

Queste novità di riforma rappresentano dunque non un punto di arrivo, ma un vero e proprio trampolino per i servizi e le competenze delle camere di commercio. Grazie al raggiungimento di standard di qualità sempre più competitivi e funzionali, e grazie a un quadro normativo che garantisce sempre maggiore solidità agli enti camerali è infatti possibile pensare per il futuro a un percorso di rafforzamento istituzionale. Un percorso che riguarda il tema della rappresentanza e corre su un doppio binario.

Il primo binario è quello della rappresentatività costituzionale del ruolo delle camere come autonomie funzionali. La Legge di riforma della 580 si ricollega non casualmente all'articolo 118 della Costituzione e il prossimo passaggio sarà un parallelo richiamo delle autonomie funzionali nel testo costituzionale. E valorizzare in tal senso il ruolo di queste realtà consente in fondo di rafforzare il dialogo e la collaborazione con le altre istituzioni, con la società economica e civile, in linea con un federalismo moderno, capace di coniugare libertà ed efficienza.

Accanto a questo binario c'è poi il tema della rappresentatività istituzionale della Camera di Commercio. Ed è alla fine il tema dell'elezione diretta degli organi camerali, che significa ampliare lo spazio della democrazia, arricchire e rendere più efficace il governo del territorio. Ci si potrebbe chiedere, come fa Sapelli nel suo contributo, perché non si sia affrontato questo tema nell'ultima riforma. Gli antichi dicevano: “natura non facit saltus”. Per gradi devono andare anche le istituzioni.

Il progetto delle elezioni dirette non può che basarsi sulla costruzione del consenso e calarlo dall'alto, su un terreno non ancora pronto, significherebbe in fondo spreca-re la portata innovativa. Perché la “democrazia economica”, vera scelta di modernità, si costruisce mattone dopo mattone, riforma dopo riforma, nell'incontro tra impresa e istituzione pubblica.



Le nuove camere di commercio

Ferruccio Dardanello

LA DATA DEL 10 FEBBRAIO 2010 SEGNA UN PASSAGGIO STORICO nel percorso delle camere di commercio. A sedici anni dall'ultima riforma organica – la Legge n. 580 del 1993 – le camere di commercio hanno infatti una nuova cornice normativa che ne rivede, potenziandoli e rafforzandoli, il ruolo tra le istituzioni, i compiti e le funzioni sul territorio, le modalità organizzative e la *governance*.

Dal nuovo quadro – delineato dal governo sotto l'impulso del ministro Claudio Scajola – discende un'identità nuova sotto molti profili, sia per le camere di commercio sia, per la prima volta in modo esplicito, per tutto il sistema camerale. Più autorevole, perché inserite esplicitamente nel quadro delle istituzioni del paese. Più rappresentativa, perché modellate per essere espressione trasparente del contributo delle imprese alla creazione di ricchezza e benessere sul territorio. Più efficiente, perché viene valorizzata la loro dimensione di rete e quindi la loro capacità di ottimizzare risorse e costi. In breve, un profilo più moderno e, dunque, più adeguato ai tempi che viviamo.

Un'identità più forte

Il senso di questa riforma si riassume in tre grandi novità: una nuova identità per le camere e il sistema camerale; un rafforzamento e un ampliamento dei nostri compiti e delle nostre funzioni; una migliore e più efficiente organizzazione delle risorse.

La prima conquista di questa riforma è il fatto stesso di avere una legge dello Stato in cui è scritta la nostra identità istituzionale. Una legge che mette in pratica i principi enunciati nel Titolo V della Costituzione e che recepisce la giurisprudenza della Corte Costituzionale. Nel definire (all'articolo 1) le camere di commercio «enti pubblici dotati di autonomia funzionale» e nell'ancorare lo svolgimento delle loro funzioni al «principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione», la riforma legittima in modo assolutamente autorevole le camere ad avere un rapporto nuovo con tutte le altre istituzioni, fondato sulla pari dignità. Affermando con forza i principi della sussidiarietà, della rappresentatività e dell'efficienza, la riforma è anche un atto di grande valore nella prospettiva federalista. Verso un nuovo modello di Stato, che valorizza livelli di governo fondati sull'autonomia. Definendo le camere di commercio come autonomie funzionali – cosa che la giurisprudenza e la dottrina hanno più volte contribuito a precisare in questi anni – la legge riconosce, infatti, il ruolo dei corpi intermedi della società, dando concreta attuazione al dettato costituzionale. Un passaggio importante per le camere nel momento in cui si metterà nuovamente mano alla Costituzione.

FERRUCCIO DARDANELLO
È PRESIDENTE DI UNIONCAMERE

«La riforma dà sostanza al nostro essere punto d'incontro tra le politiche regionali e quelle nazionali e stimola la nostra capacità di proporre azioni di sviluppo a trecentosessanta gradi»

Il concetto di autonomia funzionale richiama nell'ordinamento l'esistenza di enti rappresentativi o – come dicono i giuristi – “esponenziali” di comunità autonome, anche se parziali. Come la comunità delle imprese (riunite nelle camere di commercio) o la comunità degli studi e della ricerca (riunita nelle università). Riconoscere alle camere la giusta collocazione nel quadro delle istituzioni del paese è dunque un passaggio che può contribuire a riconoscere – anche a un livello più alto – il valore sociale del “fare impresa”.

In questa legittimazione dobbiamo saper leggere un invito forte a essere parte attiva nelle politiche di sviluppo dei territori. E per essere parte attiva dobbiamo essere innanzitutto consapevoli della nostra nuova identità. Con il riconoscimento (all'articolo 1) dell'esistenza di un “sistema camerale”, per la prima volta questa nostra dimensione ha il rilievo che merita. Con la riforma, nasce un nuovo riferimento giuridico di cui fanno parte non solo le camere di commercio, le unioni regionali, l'Unioncamere nazionale e le strutture del sistema, ma anche le camere di commercio italiane all'estero e quelle estere in Italia.

Questa nuova identità chiama tutti in causa in modo diverso. Dalle camere, che le nuove norme sulla *governance* (agli articoli 10 e 12) vogliono più rappresentative, alle unioni regionali, che l'articolo 6 promuove a interlocutori più autorevoli dei governi del territorio, all'Unioncamere, cui la legge (all'articolo 7) affida compiti di indirizzo e di coordinamento del sistema molto più incisivi che in passato, per realizzare quell'uniformità di standard su tutto il territorio nazionale che le imprese ci chiedono.

Un ruolo che potrà assolvere meglio anche grazie alla possibilità di stipulare accordi che impegnano tutto il sistema camerale. E che potrà esercitare con maggiore autorevolezza con l'ingresso nel comitato esecutivo dei rappresentanti del Ministero dello Sviluppo economico, delle regioni e delle altre autonomie locali.

In tutti questi aspetti, la riforma dà sostanza al nostro essere punto di incontro tra le politiche regionali e quelle nazionali, e stimola la nostra capacità di proporre azioni di sviluppo a 360 gradi. All'orizzonte abbiamo compiti più impegnativi, per affrontare i quali la riforma non ci lascia disarmati. Anzi, con grande intelligenza ci offre strumenti giuridici adeguati ad assolverli.

Le camere e le loro unioni sono oggi più forti nel momento in cui partecipano agli accordi di programma, formulano «pareri e proposte alle amministrazioni dello Stato, alle regioni e agli enti locali sulle questioni che interessano le imprese» come dice l'articolo 2. Essere parte attiva significa dunque impegnarsi a sviluppare un dialogo continuo – non subordinato ma collaborativo – con le altre istituzioni e con tutti quegli altri “mondi” a noi vicini e che da oggi dovranno guardare alle camere con altri occhi. Un nuovo modo di rapportarci con gli altri che ci impone anche più trasparenza e più responsabilità.

«Il nuovo assetto delle unioni regionali stabilisce anche un vincolo più forte tra le camere del territorio»

Da qui viene la definizione di un sistema di vigilanza più chiaro, che avvantaggia le camere nel momento in cui evita sovrapposizioni e riduce le difficoltà interpretative. La riforma, infatti, da un lato conferma – chiarendone le modalità – che la vigilanza amministrativa e contabile sulle camere è di competenza dello Stato. Dall'altro, riconosce che le camere hanno una propria specificità che va salvaguardata. E per questo prevede, nello stesso articolo, «forme di collaborazione fra gli stessi ministeri, al fine di coordinare le attività ispettive nei confronti delle camere di commercio e delle loro aziende speciali, anche con la collaborazione di Unioncamere». Una collaborazione che si esprimerà in un rapporto più intenso, in particolare, con il Ministero dello Sviluppo economico che avrà un ruolo sempre più importante nei nostri riguardi. Anche perché potrà affidare al sistema – attraverso l'Unioncamere – nuove funzioni e attività di livello nazionale.

Da parte nostra, dovremo sapere interpretare la nostra nuova identità con grande credibilità. Non mancheranno le occasioni a tutti i livelli. A partire dal dialogo con le regioni, che potrà essere più fruttuoso anche grazie al potenziamento del ruolo delle unioni regionali, contenuto nella riforma. Un ruolo rafforzato perché – come dice l'articolo 6 – le unioni regionali «curano e rappresentano gli interessi comuni delle camere di commercio e assicurano il coordinamento dei rapporti con le regioni territorialmente competenti». Con capacità organizzative nuove e con risorse accresciute, anche grazie alla possibilità (confermata dalla legge all'articolo 18) di essere destinatarie di quelle del Fondo perequativo.

Il nuovo assetto delle unioni regionali stabilisce anche un vincolo più forte tra le camere del territorio. Un passaggio assolutamente necessario per esercitare una missione importantissima, che né le singole camere né l'Unione nazionale potrebbero interpretare con la stessa efficacia. Su questo terreno si gioca una buona parte della credibilità accumulata nei sedici anni passati e, per questo, l'Unioncamere dovrà impegnarsi a scrivere, con urgenza, regole condivise.

Compiti e funzioni più ampi

La seconda grande novità della riforma riguarda i compiti e le funzioni delle camere e del sistema camerale. L'articolo 2 rafforza le funzioni delle camere al servizio del sistema delle imprese, trasformando molte di quelle che fino a oggi sono state per noi attività in vere e proprie competenze. Il tutto in un quadro meglio delineato rispetto a Stato, regioni, enti locali e altri soggetti dello sviluppo.

«La riforma segna un momento di svolta davvero importante: l'inserimento dei professionisti nei consigli»

È qui, nel nostro “fare”, che si realizza la nostra nuova identità. Ed è qui che si esprime la nostra autonomia che – nel richiamo alla sussidiarietà orizzontale e nel conseguente ancoraggio alla Costituzione – esce rafforzata dalla riforma.

Su tutti i temi elencati dall'articolo 2, in questi anni, abbiamo maturato esperienze e successi importanti. Dall'internazionalizzazione alla semplificazione amministrativa e alla promozione del territorio, dall'alternanza scuola-lavoro alla giustizia alternativa, alla vigilanza sul mercato e alla tutela dei consumatori, solo per citarne alcuni. Tutte queste cose potremo continuare a farle ma con un'autorevolezza diversa, che ci viene da una competenza scritta nella legge e al cui rispetto sono tenuti tutti.

Due esempi bastano a capire la portata di tutto ciò. Se fino a oggi abbiamo fatto semplificazione interpretando in piena autonomia la nostra missione – realizzando il Registro delle imprese informatico, promuovendo la firma digitale e la posta elettronica certificata –, da domani, quando si parlerà di «semplificazione delle procedure per l'avvio e lo svolgimento di attività economiche» (come dice l'articolo 2 al comma 2), si saprà che si sta parlando di camere di commercio, perché questa è diventata una nostra specifica competenza. Ancora. Nel momento in cui il legislatore arriverà a ridisegnare l'assetto delle strutture di promozione delle nostre imprese sui mercati internazionali, il sistema camerale dovrà esserci, perché questo dice la legge.

L'organizzazione delle risorse

Infine, la terza grande novità della riforma riguarda il nostro modo di lavorare, la nostra capacità organizzativa, le nostre regole. Anche qui, le camere fanno un passo avanti importante. Innanzitutto perché ora la legge stabilisce con più forza (all'articolo 3) la potestà statutaria e regolamentare di ogni camera di commercio.

Una potestà ampia, che tocca tutti gli aspetti dell'autonomia delle camere: l'ordinamento e l'organizzazione; le competenze e le modalità di funzionamento degli organi; la loro composizione; le forme di partecipazione. Per un'istituzione che rafforza il proprio ruolo tra le altre, questo significa doversi assumere delle responsabilità a un livello più elevato. In particolare in termini di trasparenza della *governance*, per garantire una maggiore efficienza e certezza al funzionamento degli organi.

In questo senso, la riforma segna un momento di svolta davvero importante: l'inserimento dei professionisti nei consigli; l'introduzione del nuovo parametro del diritto annuale versato per calcolare la rappresentatività; l'obbligo di trasmettere gli elenchi degli iscritti da parte delle associazioni; l'attenzione alle pari opportunità e

«Le implicazioni di questa riforma sono davvero tante. Non siamo davanti a un piccolo intervento di *restyling* normativo, ma a una sfida enorme per tutto il sistema»

all'imprenditoria femminile; la responsabilizzazione delle associazioni nell'indicare i componenti dei consigli. Sono tutti segni di un rapporto più maturo con il territorio e con le imprese.

Imprese che oggi ci chiedono soprattutto efficienza e le camere, grazie alla riforma, potranno dare risposte concrete a questa domanda. Anche aggregandosi (come prevede ora l'articolo 2) per lo svolgimento di alcune specifiche funzioni, a partire da quelle di regolazione del mercato in chiave di maggiore efficienza. Fino a condividere la figura del segretario generale per le realtà di minori dimensioni. E a una gestione più accurata ed efficace delle camere potrà giovare il nuovo quadro in cui è regolato l'afflusso delle risorse finanziarie. Il superamento degli automatismi nella definizione del diritto annuale (stabilito nel nuovo articolo 18) assicura più stabilità di esercizio e maggiore certezza per lo svolgimento delle attività programmate. Ma, soprattutto, con la riforma raggiungiamo finalmente un obiettivo a lungo perseguito, e cioè quello di concorrere agli equilibri di finanza pubblica in un quadro specifico di flessibilità, da realizzare a livello di sistema.

Oggi, questa sorta di "patto di stabilità di sistema" è oggetto di una specifica previsione normativa al comma 5 dell'articolo 18. Laddove si afferma che: «La partecipazione del sistema camerale agli obiettivi di contenimento di finanza pubblica può essere annualmente rideterminato, garantendo il conseguimento di tali obiettivi, secondo modalità anche compensative tra diverse tipologie omogenee di spese e tra le diverse camere di commercio e le loro unioni regionali e nazionale».

Una nuova responsabilità

Le implicazioni di questa riforma sono davvero tante. Alcune immediatamente visibili, altre certamente da approfondire. Ma la considerazione più importante riguarda la sua portata. Non siamo davanti a un piccolo intervento di *restyling* normativo, ma a una sfida enorme per tutto il sistema. La partita che abbiamo giocato era, infatti, tra l'essere attori di primo piano oppure confinati a un ruolo di soggetti irrilevanti. La scelta del legislatore è stata nel segno della rilevanza delle camere di commercio, della loro estrema utilità per il sistema delle imprese.

Una scelta peraltro non scontata. Non dobbiamo dimenticare il dibattito istituzionale nel quale la nostra riforma ha preso corpo e, alla fine, è giunta in porto. Un dibattito che ha messo – e mette ancora – in discussione tutti i livelli dell'amministrazione del nostro paese, inclusi quelli territoriali, alla ricerca della loro utilità e, quindi, della loro

«Questa riforma ci affida responsabilità davvero straordinarie, da adempiere in tutti i territori, senza distinzioni»

ragione di esistere. Perché la modernità non mette nessuno al riparo della propria storia, ma mette in discussione tutti. Basta pensare al caso delle province.

Per il nostro sistema, la risposta del legislatore italiano è in questa riforma che ci affida responsabilità davvero straordinarie, da adempiere in tutti i territori, senza distinzioni. Perché le esigenze delle imprese sono le stesse ovunque e questa è una riforma che – attraverso un sistema camerale rafforzato e più autorevole – vuole dare una risposta a tutte le imprese. Una missione cui tutte le camere sono chiamate allo stesso modo.

La scelta del legislatore è stata una scelta di profonda fiducia, perché lascia alle camere stesse la responsabilità di trovare i modi migliori per assolvere ai compiti che sono stati loro affidati. Confidando nella loro capacità di autorganizzarsi e, per questa via, di fornire risposte di interesse generale al sistema delle imprese. Sta a noi raccogliere questa sfida con coraggio. Noi siamo pronti.

La sovranità funzionale

Giulio Sapelli

IL CAPITALISMO ITALIANO È IN UN PERIODO DI PROFONDA TRASFORMAZIONE: sta mutando in primo luogo il suo sistema di potere che fonda la costituzione materiale della nazione sull'inserimento di quest'ultima in Europa e nel mondo. La marcia verso l'integrazione europea è sempre più rischiosa, da un lato per il default possibile di alcuni suoi protagonisti – Grecia *in primis* e gli altri PIIGS (Portogallo, Italia, Irlanda, Grecia, Spagna) a seguire –, e dall'altro per la conseguente frantumazione dell'unità giuridica degli stati che formano l'Europa.

Da costruzione solida il potere si sta trasformando in una gelatinosa ectoplasmatica sequenza di forme che, sotto l'urto dell'economia in crisi, via via si compongono dentro mercati sempre più imperfetti. Un potere economico allo stato gassoso, senza uno o più centri, ma con una configurazione pluricorporata, alveolare, dove ogni sua aggregazione non rinuncia all'alleanza con la politica, che va però cercata di volta in volta, in una tessitura infinita.

Naturalmente le comunità locali sono i centri di raccordo tra politica ed economia, ed è qui che il capitalismo alveolare può fondare il suo potere: le monadi borghesi delle piccole e medie imprese da un lato e i neocaciquismi partitici dall'altro. E questo perché in Europa – l'Inghilterra non lo è mai stata – ormai non esistono più partiti nazionali, come dimostra il potere di veto degli amministratori locali su tutti i temi dell'agenda politica.

All'origine di questa situazione c'è un'assenza di strategia, di una visione di lungo periodo, insomma di una cultura in grado di indicare una prospettiva ideale ai poteri economici e politici, ormai non più incentrati sulla grande impresa e sulle potenti burocrazie, una strategia capace di innescare processi virtuosi reticolari e di scambio sia all'interno dei mercati nazionali sia all'esterno di essi. In definitiva chi decide è la cultura.

In Italia, tuttavia, e questo è di buon auspicio, si inizia beneficamente una ricostruzione del potere non più a partire dalle rappresentanze politiche territoriali, ma altresì da quelle funzionali: le camere di commercio. È in tale luce, unitamente al dibattito in corso sul federalismo fiscale e demaniale, che io guardo alla recente revisione della legge sulle camere di commercio di cui su questo numero di "Impresa&Stato" si discute. Tramite il Decreto legge si potrebbe favorire l'instaurarsi di un nesso tra le camere e i poteri territoriali rappresentativi oggi decisivi, cioè le regioni, riparando così alla scomposizione dell'unità giuridica dello Stato. In tal modo si avvierebbe un processo che potrebbe non far tracimare nella disgregazione il rapporto tra economia, politica e sovranità, ma condurre a un nuovo patto tra rappresentanza funzionale e rappresentanza territoriale. Ma qualsivoglia patto ha bisogno di una ripresa della teoria dell'obbligazione politica. Ed è questo che attualmente ci manca.

GIULIO SAPELLI
È DOCENTE DI STORIA
ECONOMICA
E ANALISI CULTURALE
DEI PROCESSI ORGANIZZATIVI
ALL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI MILANO

«Basta con lo Stato là dove può arrivare la mano privata; agisca il not for profit, la cooperazione, la sussidiarietà»

Una rappresentanza non corporativa

Interessi funzionali e oggi interessi territoriali debbono ricostruire una nuova sovranità con una teoria della rappresentanza economica e sociale che non sia semplicemente corporativa. Si tratta però di riconoscere, a questo punto, che l'interesse territoriale non è altro che l'adozione di un principio di realtà che riconosce la costituzione materiale della territorialità medesima e vuole farla partecipare al *government* di tipo nuovo che sta emergendo. In tale quadro, il riordino dell'ordinamento camerale avrebbe potuto rappresentare un primo tentativo di costruire un federalismo che incorpori nelle sue linee guida le medesime camere di commercio. Ma questo nuovo patto tra quella che io un tempo ho chiamato la casa del mercato, ossia la Camera di Commercio, e la rappresentanza territoriale regionale, se vuole avere legittimazione, non può che inverare nei suoi principi e nella sua prassi una maggiore inclusione sociale e più uguaglianza.

Parlare di nuovo patto meritocratico, senza inclusione sociale, del resto, non ha senso. È possibile far ciò includendo nel patto anche la poligamia delle forme dello scambio: basta con l'assistenzialismo, basta con lo Stato là dove può arrivare la mano privata; agisca il not for profit, la cooperazione, la sussidiarietà. E questo perché, al proliferare del pluralismo degli ordinamenti e delle "autorità indipendenti", l'autorità della norma sociale e della solidarietà organica non debbono liquefarsi. La fonte della riproducibilità del bene comune nel pluralismo deve trovare nuovi istituti che non siano solo quelli della partecipazione politica. Di qui l'importanza delle autorità funzionali. Ma esse debbono veramente essere rappresentative, pena la loro decadenza di senso. Di qui il rammarico che questa riforma non abbia inverato il principio che a parer mio quel senso donerebbe: la sostituzione del principio oligarchico delle associazioni nel governo camerale con quello elettivo ponderato (lasciato per il momento ancora solamente volontario). Questo passaggio potrebbe effettivamente rappresentare il trionfo di un nuovo patto tra tutte le componenti del mercato – economiche, sociali e culturali – e una nuova sovranità, che si creerebbe grazie al ruolo della Regione. Così non facendo c'è il rischio possibile che la territorialità diventi non un legame con il mondo, come oggi essa è nelle camere, ma l'incipit di un controllo e di una limitazione, anche operativa, geografico-territoriale, che sarebbe letale tanto per le imprese quanto per la politica. Sta a tutti noi impedire che ciò accada e trarre dalla nuova legge tutto ciò che di positivo in essa si trova.

Dopo la riforma, un'ulteriore sfida

Beniamino Caravita di Toritto

LA RECENTE RIFORMA DELLE CAMERE DI COMMERCIO, realizzata con il Decreto legislativo n. 23 del 15 febbraio 2010 che va a modificare la Legge n. 580 del 1993, offre lo spunto per una serie di considerazioni che non solo riguardano la loro organizzazione, ma permettono di approfondire la questione del ruolo di tali enti all'interno del nostro ordinamento.

L'attuale normativa, elaborata dal governo in seguito all'incarico contenuto all'articolo 53 della Legge delega n. 99 del 23 luglio 2009, ha permesso di compiere un "adeguamento" della disciplina sulle camere di commercio rispetto ai cambiamenti costituzionali e istituzionali più significativi degli ultimi due decenni avvenuti nel nostro paese.

In tal senso la riforma può essere letta come una rielaborazione del lungo percorso svolto dalle camere di commercio negli ultimi diciassette anni (dall'entrata in vigore della Legge n. 580 del 1993), che ha condotto, sia sul piano normativo sia su quello giurisprudenziale, alla loro piena qualificazione come soggetti che svolgono sia funzioni di provenienza pubblica sia funzioni nell'interesse del sistema delle imprese in una logica di autorganizzazione del sistema.

Pertanto l'attuale riforma, a mio avviso, non può essere pienamente compresa se non adeguatamente inquadrata in quel contesto istituzionale che ne ha costituito la necessaria premessa.

L'abbandono del modello centralista dello Stato

A partire dall'inizio degli anni novanta abbiamo assistito nel nostro paese a un'inversione di tendenza rispetto ai modelli centralistici a lungo prevalsi nel periodo precedente e in tale ottica dobbiamo leggere la Legge n. 580 del 1993, che si è mossa nel senso di attribuire un nuovo e significativo ruolo alle camere di commercio. Essa ha condotto tali enti verso la piena valorizzazione della loro peculiare autonomia che il legislatore negli anni precedenti aveva a lungo soppresso (mi riferisco in particolare alle previsioni contenute nel Decreto legislativo n. 616 del 1977).

L'articolo 1 della Legge n. 580 del 1993 ha definito le camere di commercio quali «enti autonomi di diritto pubblico» che svolgono «funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese curandone lo sviluppo nell'ambito dell'economia locale». Tale previsione ha comportato l'attribuzione alle camere di commercio della generalità dei compiti di promozione e di supporto al sistema delle imprese, a eccezione di quelle attribuite dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato alle amministrazioni statali e alle regioni. Le camere hanno così assunto un ruolo centrale nell'amministrazione degli interessi delle imprese, rispetto sia all'amministrazione statale sia a quella regionale.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO
È DOCENTE DI ISTITUZIONI
DI DIRITTO PUBBLICO
ALL'UNIVERSITÀ LA SAPIENZA
DI ROMA

«Si è prevista la riattivazione dei consigli camerali, dopo il lungo periodo di stasi durato quasi cinquant'anni»

Allo stesso tempo il carattere autonomo delle camere di commercio è divenuto – così come ha puntualizzato la Corte costituzionale nell'importante sentenza n. 477 del 2000 – «un principio informatore della riforma [...] che, pur nell'ambito della tradizionale struttura delle camere come enti pubblici [...] costituisce [...] un riflesso nel loro regime giuridico dell'autonomia dei privati operanti nel sistema delle attività economiche a esse facenti capo». Espressione di questa autonomia è la potestà statutaria riconosciuta dall'articolo 3, attraverso cui le camere di commercio con riferimento alle caratteristiche del territorio possono disciplinare gli aspetti relativi alla natura, alla composizione e alle funzioni degli organi. L'autonomia statutaria è divenuta, pertanto, una garanzia anche di fronte alla legge regionale, che non può intervenire con una propria normativa e sovrapporsi a quella di derivazione statutaria.

Inoltre, si è prevista la riattivazione dei Consigli camerali, dopo il lungo periodo di stasi durato quasi cinquant'anni, a causa dell'inattuazione del Decreto legislativo n. 315 del 1944. I nuovi Consigli, designati dalle organizzazioni rappresentative delle imprese, dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dalle associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti (articolo 12), hanno permesso di configurare le camere di commercio effettivamente quali «enti rappresentativi della rete dei soggetti che [...] costituiscono la struttura dell'economia provinciale» (ancora Corte costituzionale, sentenza n. 477 del 2000).

Autonomia funzionale e principio di sussidiarietà

Il significato profondamente innovativo della Legge n. 580 del 1993 non è sfuggito al legislatore del 1997, al punto da ancorare le camere di commercio al più ampio processo di decentramento delle funzioni amministrative. Tale processo avviato dalla legge Bassanini (Legge n. 59 del 1997) si è basato sul potenziamento non solo delle autonomie territoriali e istituzionali, ma anche delle autonomie funzionali e sociali. E tutto ciò attraverso l'introduzione della formula della sussidiarietà: era, infatti, necessario affidare maggiori poteri d'intervento a organi sempre più vicini agli individui, i quali nello specifico del circuito economico richiedevano forme di tutela sempre più adeguate, non solo in qualità di cittadini, ma anche e specialmente in veste di imprenditori, lavoratori e, non ultimo, consumatori.

L'articolo 1, IV comma della Legge n. 59 del 1997 ha previsto, infatti, che fossero esclusi dal conferimento di funzioni dallo Stato alle regioni e agli enti locali «i compiti principali esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle camere di com-

«L'intervento oggi del legislatore permette di assegnare un ruolo più puntuale alle camere di commercio»

mercio, industria, artigianato e dalle università degli studi». Alle autonomie funzionali ha fatto successivamente riferimento il Decreto legislativo n. 112 del 1998, di attuazione della Legge n. 59, all'art. 1, comma I, («Il presente Decreto legislativo disciplina [...] il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni, alle province, ai comuni, alle comunità montane o ad altri enti locali e, nei casi espressamente previsti, alle autonomie funzionali») e all'articolo 6, comma II; l'articolo 11 del Decreto legislativo n. 112 del 1998 ha utilizzato nello specifico la nozione di "autonomia funzionale" prevedendo nei loro confronti il conferimento di «funzioni e compiti esercitati, nel settore dello sviluppo economico, da qualunque organo e amministrazione dello Stato o da enti pubblici da questo dipendenti».

La sede locale, pertanto, doveva divenire il luogo dove costruire un modello di *governance* complesso, dove accanto ai tradizionali enti territoriali si ponevano anche soggetti, le autonomie funzionali appunto, che sulla base di caratteri intrinseci si presentavano come una peculiare modalità di gestione di compiti e attività di rilievo pubblico.

Questa felice formulazione normativa è stata successivamente coinvolta nel processo di revisione costituzionale, iniziando – come è noto – quel travagliato percorso verso la costituzionalizzazione delle autonomie funzionali. Il loro mancato riconoscimento nel testo costituzionale riformato ha aperto un nuovo capitolo per la storia delle camere di commercio, che trova oggi attraverso il Decreto legislativo n. 23 del 15 febbraio 2010, dopo un lungo periodo di stallo, finalmente una prima e chiara definizione.

Se è pur vero che la mancata menzione delle autonomie funzionali nel contesto della riforma del 2001 non significava certo che esse fossero scomparse dall'assetto istituzionale, ovvero non avessero più tutela costituzionale, l'intervento oggi del legislatore in merito permette di assegnare un ruolo più puntuale alle camere di commercio.

Ma andiamo per ordine. Innanzitutto il primo articolo dell'attuale Decreto va ad integrare l'articolo 1 della Legge n. 580 del 1993, definendo le camere di commercio non solo «enti autonomi» come in precedenza, ma come «enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono [...] sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali». Si sintetizza, pertanto, in questa disposizione la recente evoluzione istituzionale delle camere di commercio, che tra le righe iniziali di questa riflessione è stata sinteticamente ripercorsa.

Da una parte si riconoscono le camere di commercio quali enti dotati di autonomia funzionale, sancendo così il loro essere organismi esponenziali degli interessi del sistema delle imprese dotati di autonomia normativa e regolamentare. Dall'altra si lega la

«I fenomeni delle autonomie funzionali, di cui le camere di commercio sono espressione, sono riconducibili alle forme di autonoma iniziativa dei cittadini associati»

peculiare natura di questi soggetti al principio di sussidiarietà, dando conferma a quelle tesi che in seguito alla riforma costituzionale del Titolo V del 2001 avevano riconosciuto tali soggetti come delle «esplicitazioni della sussidiarietà orizzontale».^[1]

Il legame rinnovato nell'attuale Decreto tra autonomie funzionali e principio di sussidiarietà può essere letto come la presa di coscienza da parte del legislatore del fatto che le autonomie funzionali rappresentano processi che necessariamente devono essere inquadrati in un contesto di generale ripensamento delle modalità di distribuzione ed esercizio della funzione pubblica.

I fenomeni delle autonomie funzionali, di cui le camere di commercio sono espressione, sono pertanto riconducibili alle forme di autonoma iniziativa dei cittadini associati, richiamate nell'ultimo comma dell'articolo 118. E in questo senso si confermano quei profili che la Corte costituzionale aveva autorevolmente evidenziato nella sentenza n. 477 del 2000, che seppur anteriore alla riforma del 2001 definivano le camere di commercio come «un ente pubblico locale dotato di autonomia funzionale, che entra a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell'articolo n. 118 della Costituzione, diventando anche potenziale destinatario di deleghe dello Stato e delle regioni».

Il sistema camerale

Infine, vorrei sottoporre all'attenzione del lettore il comma II dell'articolo 1 del Decreto legislativo n. 23, che porta a compimento l'idea dell'esistenza delle camere di commercio non come realtà dissociate le une dalle altre, ma come "sistema camerale". La struttura, pertanto, che si articola su più livelli, dalle camere di commercio a livello provinciale, alle unioni regionali sino all'Unione italiana a livello nazionale, costituisce un apparato organico e integrato. Ciò è garantito dal rafforzamento del ruolo delle unioni regionali come esplicitato dal successivo articolo 6: «Le camere di commercio sono associate in unioni regionali [...] allo scopo di esercitare congiuntamente funzioni e compiti per il perseguimento degli obiettivi comuni del sistema camerale nell'ambito del territorio regionale di riferimento». Ma il ruolo delle unioni regionali è manifestato ancora più chiaramente nella successiva disposizione, che individua in tali soggetti gli interlocutori privilegiati con l'ente Regione, garantendo «il coordinamento dei rapporti con le regioni territorialmente competenti; possono promuovere e realizzare servizi comuni per l'esercizio in forma associata di attività e servizi di competenza camerale».

NOTE

1. A. Poggi, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano 2001, p. 67.

«Il sistema camerale quale portatore degli interessi specifici del mondo imprenditoriale»

Questa disposizione, definendo e ampliando il ruolo delle unioni regionali che nella precedente normativa restava marginale e fondamentalmente debole, ha lo scopo di porre di fronte alle regioni un interlocutore più forte in grado di intervenire negli innumerevoli settori di competenza regionale. Infatti, solo in questo senso il sistema camerale, quale portatore degli interessi specifici del mondo imprenditoriale, potrà effettivamente entrare in quel modello complesso delle società contemporanee dove i livelli di autonomia sono plurali e richiedono molteplici meccanismi di aggregazione.

F4

Un rinnovato ruolo nel sistema dell'economia locale per le camere di commercio riformate

Enzo Balboni

ENZO BALBONI È DOCENTE DI DIRITTO COSTITUZIONALE ALL'UNIVERSITÀ CATTOLICA DI MILANO

Un ambizioso quadro normativo di riforma

UN'ANALISI "A PRIMA LETTURA" DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 23 DEL 2010, appena entrato in vigore, consente di apprezzare e di valutare talune innovazioni, integrazioni e sistemazioni che il legislatore delegato ha inteso dare al "sistema camerale italiano", come viene adesso denominato, completando ma in alcuni punti oltrepassando il riordino delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura che era stato disegnato diciassette anni fa con la Legge n. 580 del 1993.

Già un primo sguardo permette di misurare una certa ambizione del rinnovato tessuto normativo che, adesso, si definisce come "riforma" dell'ordinamento, utilizzando allo scopo la forma del Decreto legislativo, scaturente da una delega che il governo aveva ottenuto dal Parlamento nel luglio dello scorso anno. Sul Decreto legge sono intervenute (molto velocemente, va detto) con un loro parere le competenti commissioni parlamentari, mentre è stato ritenuto acquisito, per tacita acquiescenza, quello della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e regioni.

Nel complesso gli uffici ministeriali, non senza il fattivo consenso di Unioncamere nazionale (si deve presumere), hanno lavorato efficacemente a un aggiornamento delle attribuzioni nonché a un irrobustimento delle competenze che già spettavano alle camere, per così dire provinciali, in forza della Legge 580/1993, a ciò aggiungendo, e in modo vigoroso, la presenza delle unioni regionali e soprattutto dell'Unione italiana, che escono rafforzate dalle nuove disposizioni.

Il ruolo delle autonomie funzionali e del principio di sussidiarietà

Ma vediamo di commentare alcuni dei principali elementi di innovazione che, fin dalle prime definizioni (articolo 1, comma 1), fanno tesoro di due rilevanti dati ideologico-normativi che sono intervenuti nel frattempo. Essi sono: la piena e accettata formula delle autonomie funzionali e il principio di sussidiarietà.

Con il Decreto legislativo che abbiamo davanti giunge infatti al suo porto d'arrivo la navicella denominata "autonomia funzionale", che era stata varata con la prima "Legge Bassanini", n. 59 del 1997. Equipaggiata successivamente con il Decreto attuativo n. 112/1998, in particolare con gli articoli 37 e 38, tale "navicella" si era avventurata nel mare procelloso della cosiddetta "Bicamerale D'Alema" (dal gennaio 1997 al maggio 1998), all'interno della quale trovò posto l'ipotesi di un ingresso della nuova categoria giuridica rappresentata dalle autonomie funzionali accanto alle tradizionali autonomie territoriali:

«Le autonomie funzionali si legano anche all'altra idea: l'attuazione della sussidiarietà, sia quella verticale, cioè istituzionale, sia quella orizzontale, cioè sociale»

comuni, province, città metropolitane e regioni. Tutte queste ultime sono diventate elementi costitutivi della Repubblica – partendo significativamente dal basso (come sancirà di lì a poco il nuovo articolo 114 della Costituzione) – della quale formano l'articolazione territoriale basilare, in quanto ciascuna di esse è espressione dell'autonomia politica a valenza generale, nei rispettivi ambiti locali.

Le autonomie funzionali – di cui sono sicure espressioni le camere di commercio, le università e, forse, gli ordini professionali – giustificano dal canto loro un ruolo particolare nello sviluppo e nell'autorganizzazione della società in ragione delle funzioni pubbliche svolte a vantaggio immediato delle rispettive comunità di riferimento (il sistema delle imprese, il sistema dell'istruzione, le società professionali), ma con profitto mediato estensibile alle comunità locali, regionali e nazionali.

È per una ragione analoga, anzi connessa, che le autonomie funzionali si legano anche all'altra idea: l'attuazione della sussidiarietà, sia quella di tipo verticale (o per meglio dire istituzionale) sia quella di tipo orizzontale (o per meglio dire sociale), predicando e richiedendo un *favor* delle autonomie territoriali-politiche a vantaggio di autonome iniziative di privati, di formazioni sociali e anche di enti funzionali che intendano muoversi per il perseguimento dell'interesse generale, sempre con spinta proveniente dal basso.

La novità istituzionale della normativa adottata sta in gran parte qui e si segnala per aver dato gambe e muscoli a due importanti idee: l'esistenza di una legittimazione propria spettante alle autonome funzionali e la sussidiarietà istituzionale e sociale che, altrimenti, rischiavano di restare fluttuanti nell'aria come palloncini mezzo sgonfi.

È questo il rischio che corre oggi l'altra importante categoria di autonomie funzionali corrispondente al mondo della scuola e dell'istruzione. Se non si arriverà presto, anche in questo settore, a una loro rilegittimazione fattuale ne prevedo un rapido afflosciamento sul pavimento della normalizzazione burocratico-ministeriale.

A completamento del discorso si può, infine, ribadire che alcuni statuti regionali, intervenuti nell'ultimo quinquennio, hanno voluto trovare un posto per le autonomie funzionali e principalmente per le camere di commercio. Lo hanno fatto, sia pure in forma embrionale (ma suscettibile di sviluppi a livello di legislazione regionale) gli statuti della Toscana e delle Marche e in forme più robuste lo statuto della Regione Lazio, ma soprattutto quello della Regione Lombardia, che prevede ora un ingresso di rappresentanti del sistema camerale nel Consiglio delle autonomie locali (art. 54).^[1]

NOTE

1. Sul punto specifico rinvio al mio precedente articolo "Un ruolo innovativo per le autonomie funzionali nel nuovo statuto della Regione Lombardia", in "Impresa&Stato" n. 85, 2009.

«Milano è sfidata da subito a mostrare le sue capacità e i suoi talenti in un ambito, quello dell'Expo 2015»

Nuove funzioni e compiti a vantaggio del sistema delle imprese locali

Ritornando adesso alle principali innovazioni normative inserite nel Decreto legislativo n. 23/2010, vengono in risalto le numerose funzioni e gli importanti compiti elencati nell'articolo 2, all'interno del quale sono inserite le funzioni che tradizionalmente spettano alla Camera di Commercio – tenuta del Registro imprese; arbitrato e conciliazione; contratti tipo; controllo delle clausole contrattuali inique; metrologia e raccolta degli usi e consuetudini. Vi compaiono però anche significative aggiunte, relative alla semplificazione delle procedure di avvio di attività economiche; promozione delle economie locali attraverso il cosiddetto "marketing territoriale" e un più favorevole accesso al credito; realizzazione di osservatori e diffusione di informazioni economiche; trasferimento tecnologico e realizzazione di servizi informatici; cooperazione con il mondo della scuola e dell'istruzione per una migliore integrazione dei rapporti scuola-lavoro-professioni.

Si tratta di compiti ambiziosi e impegnativi, che metteranno alla prova sia il personale rappresentativo di governo delle camere provinciali, nonché quello delle loro espressioni regionali e nazionale, sia il personale amministrativo e tecnico. Poiché molte delle funzioni citate e dei compiti indicati sono ascrivibili al comparto politico statale (Ministero dello sviluppo economico *in primis*, ma non solo esso) e a quelli che agiscono in ambito regionale e locale, anche la Camera di Commercio è vocata a entrare nel sistema del governo territoriale per tutto quel che può concernere lo sviluppo locale inteso nel senso più ampio. Non ha bisogno di dimostrazione il fatto che le camere di commercio in questo modo entrano di diritto e con piena responsabilità nella *governance* locale.

È ovvio che la pressione dei tempi nuovi e delle nuove esigenze e i bisogni collegati all'innovazione tecnologica in un'arena di competizione globale, nella quale si debbono misurare le imprese – soprattutto quelle medie e piccole – imporranno un deciso cambio di passo, sorretto anche da una capacità di *intelligence*, di sapienza e di cultura dell'innovazione la cui qualità sarà sempre da migliorare.

Milano è sfidata da subito a mostrare le sue capacità e i suoi talenti in un ambito, quello dell'Expo 2015, rispetto al quale non potrebbe accampare scuse in caso di scarsa riuscita. La nuova veste giuridica della Camera le consente di presentarsi nei luoghi del dibattito, del confronto e delle decisioni con un abito adeguato e moderno. Per esempio, il dirigente di vertice della struttura, cioè il segretario generale, non si limita a sovrintendere al personale (come era scritto nella Legge precedente, articolo 20), ma gli è affidato il coordinamento dell'attività dell'ente nel suo complesso, avendo anche la responsabilità della segreteria del consiglio e della giunta. Il che equivale a dire che spetta a lui proporre

«Merita di essere segnalata l'inclusione in consiglio di un rappresentante dei liberi professionisti»

la bozza della programmazione dei lavori e di conseguenza l'agenda dell'attività degli organi politico-rappresentativi, dei quali diventa propulsore, collaboratore ed esecutore indispensabile, portandone ovviamente le relative responsabilità.

Potestà statutaria e regolamentare, funzioni del consiglio e innovazione negli organi di governo

Come tutti gli enti dotati di autonomia, anche le camere di commercio, ai tre livelli ai quali operano, deliberano un proprio statuto e si danno propri regolamenti (articolo 3). Si noti che il potere regolamentare è una *new entry* esplicita, volta a rafforzare l'armamentario autonomistico dell'ente riformato, così come appare significativo che una funzione, adesso meglio formulata, assegni al consiglio l'attribuzione di approvare la relazione previsionale e programmatica, il preventivo economico e il suo aggiornamento oltre al bilancio di esercizio (articolo 11).

Spicca tra le novità l'aver portato da quattro a cinque anni la durata in carica del consiglio, dei membri di giunta e del presidente. Nella stessa linea è stata ampliata da tre a quattro anni la permanenza in carica del collegio dei revisori. Ciò è stato fatto, apparentemente e ragionevolmente, per incrementare la stabilità di governo dell'ente assicurando un *plus* di continuità, la quale, ovviamente, non dovrebbe andare a detrimento della disponibilità e della volontà di innovare, anche con riguardo a una certa freschezza nell'indirizzo politico camerale, non disgiunto da un *favor* per un ragionevole turnover.

Il presidente e la giunta non sono però tarpati nelle loro aspettative di tenuta nella carica, perché la normativa accorda loro la possibilità di tre mandati quinquennali: quello di prima nomina e due rinnovi. A questo riguardo non sarebbe parso irragionevole a chi scrive il limite di un solo rinnovo, dal momento che dieci anni sono sempre più del massimo mandato presidenziale a cui può aspirare il presidente degli Stati Uniti!

Merita poi di essere segnalata l'inclusione in consiglio di un rappresentante dei liberi professionisti, che si affiancherà ai già presenti rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti e di quello dei consumatori.

Da ultimo mi preme ribadire un punto di vista che ho già indicato in un commento precedente. Come già il testo del 1993, il nuovo Decreto apre alla possibilità che negli statuti adottati in futuro dai nuovi consigli camerali sia previsto il rinnovo dei consigli stessi tramite elezione diretta e non più tramite designazione da parte delle categorie degli appartenenti. Questa sarebbe una piccola, ma vera, rivoluzione nel mondo dell'economia locale, che può essere vista anche come una riforma non solo ragionevole bensì utile e certamente collegata a quello spirito autonomistico che attraversa oggi, sanamente, l'intera nuova normativa.

I consigli, utilizzando la fase di scrittura dei nuovi statuti, hanno cinque anni di tempo per studiare, ponderare ed eventualmente decidersi a questo passo, che sarebbe coerente anche con il miglioramento di status segnalato dall'onorevole menzione e dai non trascurabili compiti che le camere di commercio hanno ottenuto all'interno del nuovo statuto regionale lombardo.

Se mi fosse lecito concludere con un auspicio, direi così: se, con un po' di coraggio, non è Milano a fare il primo passo in questa direzione, chi altri vorrà farlo?

Il Registro delle imprese, rivisitato

Oreste Cagnasso

LA PUBBLICITÀ ATTRAVERSO IL REGISTRO DELLE IMPRESE, strumento fondamentale ai fini del corretto funzionamento del mercato, ha acquisito in virtù dell'evoluzione legislativa un rilievo sempre maggiore.

Come è noto, il 1993 ha segnato al proposito una svolta: infatti la Legge n. 580 del 29 dicembre 1993, che ha ridisegnato il ruolo e la disciplina delle camere di commercio, all'articolo 8 ha dato inizio a una vera e propria "rivoluzione" della pubblicità commerciale, rappresentando il punto di avvio del superamento sia del sistema allora in atto (applicabile alle sole società commerciali mediante l'utilizzo di uno strumento cartaceo tenuto dalla cancelleria del tribunale) sia di quello ideato dal codice civile del 1942 (esteso agli imprenditori commerciali), con l'introduzione di un modello che coinvolge tutti gli imprenditori mediante una banca dati gestita dalle camere di commercio.

Il Registro delle imprese, così come disciplinato dall'articolo 8 della legge ora richiamata, comprendeva una sezione ordinaria e quattro sezioni speciali destinate agli imprenditori non ricompresi nella prima (agricoli, piccoli imprenditori, società semplici, artigiani). La pubblicità nelle sezioni speciali era prevista con efficacia di notizia.

L'allora nuovo Registro delle imprese trovava attuazione attraverso il regolamento emanato nel 1995 (DPR n. 581, 7 dicembre 1995) ed entrava in funzione nel 1997.

L'evoluzione del diritto societario e d'impresa e i suoi riflessi sulla disciplina del Registro delle imprese

La disciplina del Registro delle imprese era poi oggetto di una complessa evoluzione, non sempre lineare, in parte derivante da innovazioni specifiche, in parte da innovazioni introdotte nell'ambito della disciplina societaria, dell'impresa e concorsuale.

Un primo filone concerne una serie di semplificazioni, introdotte in anni diversi, quali l'eliminazione del Bollettino ufficiale delle società per azioni e delle società a responsabilità limitata e del Bollettino ufficiale delle società cooperative (Legge n. 266, 7 agosto 1997), l'unificazione delle quattro sezioni previste dall'articolo 8 della Legge n. 580 del 1993 (DPR n. 558, 14 dicembre 1999), la semplificazione del procedimento relativo alla cancellazione (DPR n. 247, 23 luglio 2004).

Un secondo profilo, in controtendenza rispetto al primo, riguarda la creazione di ulteriori sezioni sia in sede di riforma societaria (la sezione dedicata a individuare le società esercenti e soggette a direzione e coordinamento) sia in virtù di particolari interventi legislativi (la sezione dedicata alla società tra avvocati e quella relativa all'impresa sociale).

ORESTE CAGNASSO
È DOCENTE DI DIRITTO
COMMERCIALE
ALL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI TORINO

«L'evoluzione del diritto d'impresa ha inciso notevolmente sulla disciplina del registro»

L'evoluzione del diritto societario ha comportato un ampliamento degli atti soggetti a pubblicità (si pensi ai patti parasociali e alle domande di arbitrato), delle ipotesi di pubblicità costitutiva e sanante (si pensi all'iscrizione delle modificazioni dell'atto costitutivo o dello statuto di società di capitali e all'invalidità della trasformazione), nonché degli effetti (si pensi alla disciplina del trasferimento di partecipazioni di Srl).

Così l'evoluzione del diritto dell'impresa ha inciso anche notevolmente sulla disciplina del registro: emblematica è la riforma del 2001 (Decreto legislativo n. 28, 18 maggio 2001), che nel modificare, estendendola, la nozione di imprenditore agricolo ha previsto la pubblicità con effetti dichiarativi dell'iscrizione nella sezione speciale dell'imprenditore agricolo stesso, del coltivatore diretto e della società semplice.

Ulteriori innovazioni sono state introdotte in virtù della riforma della legge fallimentare.

Occorre aggiungere che il Decreto legislativo n. 203, 30 settembre 2005, convertito con modificazioni nella Legge n. 248, 2 dicembre 2005, ha introdotto, all'articolo 1 bis, "norme per la semplificazione delle procedure di iscrizione al Registro delle imprese e al repertorio delle notizie economiche ed amministrative". In particolare viene prevista la necessità di adeguare il regolamento del 2005 e ciò sia per coordinarlo con la riforma societaria del 2003 sia nella prospettiva di introdurre semplificazioni anche allo scopo di realizzare l'obiettivo della "telematizzazione".

Pochi ma significativi cambiamenti

Il Decreto legislativo di riforma della disciplina delle camere di commercio, recentemente approvato, nel dare attuazione al contenuto dell'articolo 53 della Legge n. 99, 23 luglio 2009, con l'obiettivo di rafforzare il ruolo di promozione e di sviluppo proprio di queste ultime, non poteva trascurare l'importante compito concernente la tenuta del Registro delle imprese.

Il provvedimento riscrive in parte il testo dell'articolo 8 della precedente Legge n. 580 del 29 gennaio 1993, eliminando ovviamente i commi oramai superati, che si riferivano alla prima attuazione del Registro delle imprese. La norma introduce inoltre alcune significative innovazioni.

Il primo comma, così come nel precedente testo, prevede l'istituzione presso la Camera di Commercio dell'Ufficio del Registro delle imprese, richiamando l'articolo 2188 c.c.

Viene poi inserito un ulteriore comma (il secondo nel nuovo testo), per cui, al fine di garantire condizioni di uniformità informativa su tutto il territorio nazionale e fatte

«Occorre tener conto della prospettiva concernente l'“interconnessione” dei registri delle imprese a livello comunitario»

salve le disposizioni legislative e regolamentari in materia, nonché gli atti amministrativi generali da esse previste, il Ministero dello Sviluppo economico, d'intesa con il Ministero della Giustizia, sentita l'Unioncamere, emana direttive sulla tenuta del registro.

L'ulteriore comma riproduce la disciplina anteriore, stabilendo che l'ufficio provvede alla tenuta del Registro delle imprese in conformità alla disciplina codicistica, alle disposizioni della presente legge, al regolamento di cui si dirà, sotto la vigilanza di un giudice delegato dal presidente del tribunale del capoluogo di provincia. L'ufficio è retto da un conservatore nominato dalla giunta nella persona del segretario generale ovvero di un dirigente della Camera di Commercio.

Il comma quarto della “nuova” norma riproduce la regola corrispondente del “vecchio” testo dell'articolo 8, ove era stato espunto il riferimento alle singole sezioni del Registro delle imprese. La norma prevede che l'iscrizione nelle sezioni speciali abbia funzione di certificazione anagrafica e di pubblicità notizia, oltreché gli altri effetti previsti dalle leggi speciali.

L'ultimo comma richiama in parte la disciplina anteriore, prevedendo che la predisposizione, la tenuta, la conservazione e la gestione, secondo tecniche informatiche, del Registro delle imprese e il funzionamento dell'ufficio siano realizzati in modo da assicurare completezza e organicità di pubblicità per tutte le imprese soggette a iscrizione, garantendo la tempestività dell'informazione su tutto il territorio nazionale. Le modalità di attuazione (così si chiude la disposizione) sono regolate ai sensi dell'articolo 1 bis del Decreto legislativo n. 203, 30 settembre 2005, convertito con modificazioni nella Legge n. 248, 2 dicembre 2005.

Tra innovazioni e non poche perplessità

L'aver previsto la possibilità di emanazione di direttive ministeriali vincolanti pare un'innovazione opportuna, tenuto conto delle esigenze di uniformità e delle frequenti innovazioni legislative che vanno a incidere sulla disciplina del Registro delle imprese.

Inoltre occorre tener conto della prospettiva concernente l'“interconnessione” dei registri delle imprese a livello comunitario, posta in luce dal Libro verde, su cui recentemente la Commissione europea ha aperto una consultazione pubblica.

Il legislatore comunitario si propone infatti di favorire un migliore accesso alle informazioni contenute nel registro da parte di altri stati membri nella prospettiva della creazione di un unico punto di accesso, di rendere uniformi i servizi offerti e di consentire una migliore cooperazione per le procedure a carattere transfrontaliero.

L'ulteriore innovazione, costituita dall'espresso riconoscimento della necessità di adeguare il regolamento del 2005, non può che essere accolta con favore.

Come si è cercato di richiamare brevemente nelle precedenti pagine, la costante evoluzione del diritto societario, fallimentare e dell'impresa spesso determina conseguenze di rilievo in ordine al contenuto, alla stessa struttura, alla disciplina e alle funzioni del Registro delle imprese, con la conseguente necessità di adeguamento, anche al fine di evitare che i singoli, a volte non coordinati, interventi del legislatore possano alterare il “sistema” proprio del Registro delle imprese.

D'altra parte a volte si è verificato l'effetto opposto, nel senso che innovazioni relative al Registro delle imprese hanno reso non coerenti profili della disciplina societaria. Per esempio, il sottoporre la società semplice a pubblicità nella sezione speciale con effetti dichiarativi, ove abbia per oggetto attività agricola, con effetti di pubblicità notizia, negli altri casi, rende per un verso incompatibile e per l'altro incongrua la disciplina del tipo contenuta nel codice civile, che lo assoggetta a pubblicità di fatto mediante l'utilizzo di mezzi idonei.

Qualche perplessità pare invece determini la presenza di sezioni speciali nell'ambito del Registro delle imprese.

In effetti la presenza di categorie di imprenditori o di società iscritte in una sezione speciale del Registro delle imprese appare poco funzionale, determinando, tra l'altro, problemi di qualificazione e, a volte, dubbi in ordine alla necessità di una duplice iscrizione (nella sezione ordinaria e in quella speciale). D'altra parte la possibilità di individuare nell'ambito di una sezione generale categorie di imprenditori o di società con particolari caratteri non sembra richiedere necessariamente la previsione di una sezione speciale.

Ancora maggiori perplessità paiono conseguire all'attribuzione all'iscrizione nella sezione speciale degli effetti di semplice notizia, rendendo quindi di scarso rilievo la pubblicità stessa e soprattutto escludendo i “benefici” derivanti da quella con effetti dichiarativi. Le quattro sezioni speciali oggi presenti si collocano invero su piani diversi: da un lato, quella che raggruppa gli imprenditori non commerciali, dall'altro, le sezioni speciali che si riferiscono a peculiari modelli societari (società che esercitano o sono sottoposte a direzione e coordinamento; società tra avvocati; imprese sociali).

La prima avrebbe potuto forse essere eliminata, con il raggrupparsi di tutti gli imprenditori in un'unica sezione. E ciò tanto più tenuto conto che all'interno della sezione speciale, come si è già osservato, gli imprenditori agricoli, i coltivatori diretti e le società semplici con oggetto agricolo sono iscritte con pubblicità avente efficacia dichiarativa. Pertanto gli imprenditori iscritti nella sezione speciale con effetti di pubblicità notizia si

«Sarebbe auspicabile una maggiore semplificazione e razionalizzazione del sistema»

riducono ai piccoli imprenditori e alle società semplici con oggetto non agricolo. Con la conseguente creazione di una disparità di effetti della pubblicità all'interno della stessa sezione speciale.

La presenza poi di ulteriori sezioni speciali con effetti di pubblicità notizia concerne oggi solo la società tra avvocati (e non si comprende la ragione di tale limite agli effetti della pubblicità) e le società che esercitano o sono sottoposte al potere di direzione e coordinamento. Mentre le imprese sociali sono iscritte nella sezione speciale con effetti, come sembra, dichiarativi.

Una maggiore semplificazione e razionalizzazione del sistema sarebbe auspicabile, ma al proposito occorrerebbe anche un migliore “coordinamento” tra la disciplina societaria e quella relativa al Registro delle imprese.

F6

La rappresentanza delle professioni. In ricordo di Luigi Martino^[1] Ugo Pollice

CREDEVA TALMENTE LUIGI MARTINO NELLA NECESSITÀ DI SINERGIE tra mondo delle professioni e istituzioni a vantaggio di tutta la comunità economica che nel discorso di insediamento alla guida dell'Ordine dei commercialisti milanesi nel 2004, la sua prima dichiarazione programmatica fu di «forte e prioritario impegno per ottenere una presenza incisiva della professione nella vita sociale e istituzionale del territorio mettendo a disposizione della comunità le capacità tecniche, scientifiche e umane dei dottori commercialisti per meglio assicurare lo sviluppo economico e sociale della città e la più ampia tutela della fede pubblica».

Al rinnovo del suo mandato nel 2007 ribadiva: «È fondamentale una presenza sempre più radicata nel territorio, guadagnata attraverso un'intensa attività di relazioni che possono essere efficaci solo se condotte con spirito di indipendenza e terzietà, perché solo così si può essere interlocutori autorevoli, valorizzando il ruolo pubblico della professione. È questo un preciso dovere etico».

Dialogo tra le professioni

Martino aveva quindi manifestato grande soddisfazione per l'apertura dei consigli camerali agli Ordini professionali realizzata con il Decreto di riforma delle camere di commercio: con la sua attuazione, infatti, uno dei trenta componenti del consiglio della camera milanese sarà un professionista designato dai presidenti degli Ordini costituiti in consulta presso la Camera di Commercio.

Aveva sempre sostenuto che «il mondo delle libere professioni contribuisce fortemente, con il suo patrimonio di conoscenza, all'evoluzione economica, tecnica e culturale del nostro territorio», attivandosi con vigore per realizzare il massimo dialogo e confronto tra le professioni, in particolare tra quelle economico-giuridiche.

Carlo Sangalli, presidente della Camera di Commercio di Milano, ha dichiarato che «con questa riforma l'istituzione Camera di Commercio diventa, di fatto, la casa dell'economia e conferma il suo ruolo centrale di sintesi dell'interesse generale del sistema delle imprese».

Quel sistema delle imprese, motore dell'economia – dalla cui salute dipende gran parte del benessere sociale e al fianco del quale i commercialisti operano quotidianamente dando indirizzi gestionali e strategici –, oggi sta subendo pesantemente le conseguenze di una crisi violenta e senza precedenti nella storia moderna e ha quindi la necessità di essere assistito con politiche congiunte e condivise su vari “fronti strategici”. Ne citiamo solo alcuni che Luigi Martino riteneva prioritari per la crescita e il sostentamento

UGO POLLICE È SEGRETARIO DEL CONSIGLIO DELL'ORDINE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI CONTABILI DI MILANO

NOTE

1. Luigi Martino è stato presidente dell'Ordine dei commercialisti di Milano dal 2004 al marzo del 2010, data della sua scomparsa. Era stato a lungo nel consiglio nazionale dell'ordine e anche vicepresidente. Nella sua lunga attività ha sempre lavorato all'apertura dei consigli camerali agli ordini professionali.

«Consigliare alle imprese la correttezza, la trasparenza, la semplicità nell'informazione»

delle piccole e medie imprese: l'accesso al credito, l'internazionalizzazione, la semplificazione amministrativa, l'*information technology* e la conciliazione. Settori d'intervento che rientrano proprio nella *mission* camerale e su alcuni di questi infatti si era da tempo attivata una proficua collaborazione tra i due enti.

Le banche e le imprese

L'impresa, per crescere, deve avere accesso a un mercato del credito più equo ed efficiente. A questo proposito Martino affermava: «Le banche, non lo dimentichiamo, sono innanzitutto delle imprese e devono soggiacere alle regole che sovrintendono l'impresa: capacità imprenditoriale, proposta di servizi innovativi, organizzazione manageriale e clienti solvibili. Le PMI, d'altro canto, hanno difficoltà nel fare massa critica per avere sufficiente potere contrattuale e nel formalizzare e strutturare adeguati sistemi contabili, di *budgeting* e di controllo di gestione; le banche però dovrebbero valutare l'affidabilità delle imprese anche in base ad altri parametri, come la capacità di attivare il territorio facendo rete, la progettualità e l'innovazione, aspetti organizzativi e di *governance*». Alle banche, così Martino si rivolgeva nel 2008, in apertura del quinto convegno sulle Garanzie e tutele sociali: «Alle banche vorrei indirizzare un auspicio: ci auguriamo che la paventata stretta creditizia non si realizzi; questa è la loro grande occasione per recuperare la fiducia non solo dell'impresa ma di tutta la società».

E nei confronti dell'impresa sottolineava Martino: «Guai se asfissiamo la piccola impresa con troppe regole e troppi controlli, guai anche alla piccola impresa che voglia crescere senza accettare le corrette regole di informazione e di trasparenza. È un passaggio tortuoso che può correre il rischio di diventare un vicolo buio e cieco; un rischio che può essere evitato se noi professionisti dell'impresa e del controllo sapremo consigliare alle imprese la correttezza, la trasparenza, la semplicità nell'informazione».

L'internazionalizzazione delle imprese e il ruolo del commercialista

Parlando di internazionalizzazione, Martino rilevava come «fino a qualche anno fa, solo le grandi aziende espandessero la loro attività all'estero, mentre ora anche le piccole e medie imprese sono sempre più sollecitate a penetrare i nuovi mercati. Ne sono quasi obbligate dalle mutate circostanze. Una mutazione che impone anche ai professionisti di ripensare la propria offerta di servizi per dare un'assistenza sempre più completa e

«Rendere più incisiva e immediata l'attività economica delle imprese»

aggiornata. Perché la professionalità che viene sollecitata a tutti noi oggi non è più solo riconducibile agli adempimenti normativi e alle necessità imprenditoriali locali. Quella che viene richiesta è una consulenza composita che tenga conto anche dell'esigenza di internazionalizzazione delle imprese: è sempre più necessario che le richieste dell'impresa siano anticipate, che le proposte siano personalizzate e che le difficoltà del mercato siano attentamente considerate, per presentare soluzioni che creino valore. Il professionista diventa anch'egli punto di riferimento importante per interpretare le normative dei mercati stranieri, per valutare potenzialità e rischi, analizzare il sistema fiscale e per disegnare infine *business plan* idonei ad affrontare le sfide del mercato».

Per crescere e internazionalizzarsi l'impresa necessita di semplificazioni amministrative: «Le regole imposte dalla burocrazia, se non sono strettamente funzionali, sono un vero e proprio deterrente per chi deve far nascere un'impresa».

In materia di semplificazioni Martino si era particolarmente impegnato, siglando accordi con le istituzioni territoriali, con il duplice obiettivo di rendere più incisiva e immediata l'attività economica delle imprese e diminuire e semplificare gli oneri burocratici e amministrativi, eliminando inefficienze e sprechi. Tra questi accordi ricordiamo innanzitutto le convenzioni tra Ordine di Milano e Camera di Commercio del 2006 e del 2007, finalizzate a offrire servizi sempre più mirati ed efficaci a imprese e cittadini.

Con il Registro delle imprese è stata poi istituita una corsia preferenziale, uno strumento telematico dedicato attraverso il quale si sono velocizzati i tempi per le imprese per iscrizioni, cancellazioni e questioni di carattere operativo.

Per garantire alle imprese la realizzazione tempestiva di tali accordi, un servizio efficiente ed efficace e un supporto in tempo reale, era indispensabile il ricorso alle nuove tecnologie, all'informatica e all'ICT. Anche a questo fine è stata istituita una Commissione consultiva permanente finalizzata allo sviluppo dei rapporti Ordine-CCIAA e all'applicazione delle conoscenze informatiche e degli strumenti a esse collegati.

Dalla conciliazione alla formazione professionale

Anche sulla conciliazione il presidente Martino aveva aperto un fronte comune. Con il progetto "Conciliamo", fortemente voluto dal presidente della Corte d'appello, cui hanno aderito altre importanti istituzioni milanesi, si è inteso promuovere l'istituto della Conciliazione, ancora troppo poco conosciuto e utilizzato, che rappresenta per le imprese una soluzione alternativa alla giustizia favorendo soluzioni in tempi brevi e costi ridotti. La Camera di Conciliazione dei commercialisti di Milano dispone di quaranta conciliatori

«Con la Camera di Commercio di Milano si è praticamente operato per il rilancio delle forme di giustizia alternativa»

tra gli iscritti ed è costantemente impegnata nella formazione di altri professionisti; con la Camera di Commercio di Milano si è in particolare operato per il rilancio delle forme di giustizia alternativa finalizzate a depotenziare la conflittualità sociale.

Infine per la formazione professionale – nella quale ha profondamente creduto – Martino ha attivato tutte le possibili sinergie per una sempre maggiore integrazione di saperi e conoscenze tecniche. La SAF (Scuola di alta formazione) dell'Ordine di Milano, da lui istituita, ha messo in rete le principali istituzioni presenti sul territorio – tra le quali la Camera di Commercio, le tre università di Milano (Statale, Cattolica, Bocconi), la Direzione regionale delle Entrate, la Guardia di finanza, la Corte dei Conti, Assolombarda, il Tribunale di Milano – e le professioni, per apportare maggior valore alla formazione e all'aggiornamento dei professionisti e per garantire alle imprese e alla collettività un servizio di qualità elevata e un sapere composito in grado di rispondere efficacemente alle richieste del mercato.

Su queste linee, ne sono certo, l'Ordine di Milano continuerà a operare nel futuro.

D1

Misurazione, valutazione e trasparenza delle performance nella riforma Brunetta: una chiave di lettura

Luciano Hinna, Fabio Monteduro

L'EMANAZIONE DELLA LEGGE N. 15 DEL 4 MARZO 2009 e, soprattutto, del Decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009 (la cosiddetta “riforma Brunetta”) ha dato nuova linfa al dibattito sulla riforma in senso manageriale della pubblica amministrazione italiana. Si tratta di un dibattito che ha radici lontane, ma che nell'ultimo ventennio ha subito una forte accelerazione in seguito ai provvedimenti varati, a partire dai primi anni novanta, in vari ambiti del management pubblico (processi decisionali e sistemi di programmazione, sistemi di controllo, sistemi delle rilevazioni, organizzazione del lavoro ecc.) e in vari comparti della pubblica amministrazione (enti locali, sanità ecc.).

Le “parole chiave” del dibattito riacceso dalla riforma Brunetta – efficienza, efficacia, produttività, trasparenza – sono in gran parte note e già oggetto di molte riflessioni. Si tratta, infatti, di principi già presenti nella legislazione degli anni novanta. Ciò indica almeno tre cose.

La prima è una constatazione di fatto: i precedenti sforzi di riforma non hanno in gran parte raggiunto i risultati sperati e annunciati come principi dei vari atti normativi.

La seconda, che è una delle possibili spiegazioni della prima, è che gli atti normativi sono forse una condizione necessaria ma non sufficiente a determinare di per sé un cambiamento reale; in questo senso, molto importante per il risultato finale sono le modalità di implementazione della riforma e la gestione del cambiamento.

La terza, anch'essa spiegazione della prima, è che molto spesso la legislazione dei primi anni novanta ha fallito laddove ha enunciato principi senza poi indicare strumenti efficaci e forme di accompagnamento alla riforma o, laddove, pur indicando strumenti validi, non ha tenuto conto delle necessarie interconnessioni e relazioni tra gli strumenti; in questo senso, non si può introdurre una disciplina sui controlli interni senza tener conto che questi sistemi, per funzionare correttamente, devono essere integrati con i processi e i sistemi di trasparenza e rendicontazione esterna, accompagnarsi a un ripensamento dei sistemi di programmazione e tener anche conto del necessario raccordo con i sistemi di rilevazione ecc.

Sotto questo profilo, all'ottica tipica del giurista si può efficacemente integrare e accompagnare la prospettiva dell'economia aziendale. Negli studi di economia aziendale si parla di “visione sistemica” per indicare la necessità di integrare tutte le operazioni poste in essere per realizzare gli obiettivi dell'organizzazione o, in altri termini, per affermare che l'organizzazione, la gestione, la misurazione e il controllo non devono essere tra loro scollegati, ma strettamente avvinati in un rapporto di causa-effetto.^[1] In realtà, gli atti normativi sul processo di riforma della pubblica amministrazione italiana hanno spesso disciplinato singoli

LUCIANO HINNA È DOCENTE DI ECONOMIA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E NON PROFIT AL DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO DELL'UNIVERSITÀ DI ROMA TOR VERGATA E MEMBRO DELLA COMMISSIONE PER LA VALUTAZIONE, LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

FABIO MONTEDURO È RICERCATORE DI ECONOMIA AZIENDALE AL DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO E VICEDIRETTORE DEL CENTRO INTERDIPARTIMENTALE DI STUDI SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DELL'UNIVERSITÀ DI ROMA TOR VERGATA; È STATO COMPONENTE DELLA COMMISSIONE DI ESPERTI CHE HA PREDISPOSTO LO SCHEMA DEL DECRETO LEGISLATIVO 150/2009

NOTE

1. Cfr. A. Amaduzzi, *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Utet, Torino 1966; U. Bertini, *Il sistema d'azienda*, Servizio editoriale universitario di Pisa, Pisa 1976.

«Introdurre innovazioni per legge non basta a determinare un cambiamento»

aspetti, strumenti e processi (per esempio i controlli, la dirigenza, l'organizzazione, i sistemi contabili ecc.) creando un quadro spesso frammentato e, in alcuni casi, contraddittorio.

Dopo l'emanazione del Decreto legislativo 286/99, il processo di programmazione strategica nei ministeri non è stato per anni ricordato – sia in termini di tempistica sia di strumentazione operativa – con il processo di programmazione economica e bilancio dello Stato (disciplinato dalla Legge n. 468 del 1978, così come modificata dalla Legge n. 94 del 1997). La conseguenza è stata che la definizione degli obiettivi è avvenuta in un contesto di incertezza sull'ammontare delle risorse, vanificando ogni utilità dal punto di vista manageriale degli strumenti di programmazione e controllo. Solo con la Direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2007 (e quindi ben dieci anni dopo la Legge 94/1997 e otto dopo il Decreto legislativo 286/1999) sono stati creati i presupposti per un ciclo integrato di pianificazione strategica e di formazione del bilancio.

In sintesi, introdurre innovazioni per legge non basta a determinare un cambiamento e, d'altra parte, la sistematicità con cui vengono introdotte le innovazioni all'interno degli atti normativi e gli strumenti di accompagnamento all'implementazione delle innovazioni introdotte (per esempio formazione, strutture di indirizzo, accompagnamento o controllo ecc.) sono fattori importanti di facilitazione o di ostacolo del cambiamento.

Gli aspetti innovativi della riforma: il linguaggio e l'approccio

Dunque, niente di nuovo? Si tratta forse di uno dei corsi e ricorsi storici che spesso caratterizzano i tentativi di riforma della pubblica amministrazione?

Concentrandosi su quella parte della riforma che riguarda più direttamente la misurazione, valutazione e trasparenza delle performance (articolo 4 della Legge 15/2009 e Titolo II del Decreto legislativo 1540/2009) e spostando l'attenzione dalla superficie degli slogan ai contenuti, si possono individuare importanti elementi di innovazione sia sotto il profilo del linguaggio e dei concetti sia sotto il profilo dell'approccio e degli strumenti.

Sotto il profilo del linguaggio e dei concetti, il Decreto legislativo 150/2009 introduce un termine nuovo per la nostra tradizione giuridica: si tratta della parola "performance".^[2] L'impiego di tale concetto si spiega per due ragioni: per il suo significato e per la sua utilizzabilità.

Nella letteratura scientifica^[3] il concetto di performance è multidimensionale ed è possibile proporre la seguente definizione di sintesi: «La performance è il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un'entità (individuo, gruppo di individui, unità organizzativa, organizzazione, programma o politica pubblica) apporta

2. Nelle 52 pagine in cui si sviluppa il Decreto legislativo 150/2009, il termine performance ricorre 109 volte (in media due volte per pagina).

3. Cfr. G. Bouckaert, J. Halligan, *Managing Performance. International Comparisons*, Routledge, Oxon 2008. Cfr. inoltre J.D. Ford e D.A. Schellenberg, *Conceptual Issues of Linkage in the Assessment of Organizational Performance*, in "Academy of Management Review", Vol. 7, n. 1, 1982, pp. 49-58.

«Con riferimento alla sua utilizzabilità, il termine performance è ampiamente impiegato nei programmi di modernizzazione della pubblica amministrazione a livello internazionale»

attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita». Tale definizione evidenzia che il cuore di tale concetto è costituito dalla concatenazione logica del ciclo bisogni-obiettivi-azioni-risultati-effetti. Detta in altri termini, l'esistenza di questa concatenazione logica è la preconditione per misurare, valutare e comunicare le performance. Infatti, se questa catena è "spezzata", il contributo che un individuo (o unità organizzativa, o organizzazione) apporta attraverso la sua azione rimane privo di ogni senso e utilità. Questa è anche la ragione per la quale assimilare il concetto di performance a quello di prestazione, produttività, rendimento o risultato è limitativo.

Questa è anche la ragione fondamentale per la quale la misurazione, la valutazione e la trasparenza delle performance vanno concepite in una logica sistemica, passando dalla mera *misurazione* di esse a una loro più complessa *gestione*. Quest'ultima deve garantire appunto che la misurazione delle performance si inserisca all'interno del ciclo bisogni-obiettivi-azioni-risultati-effetti e che sia effettivamente utilizzata per migliorare le decisioni e l'*accountability* esterna.

Con riferimento alla sua utilizzabilità, il termine performance è ampiamente impiegato nei programmi di modernizzazione della pubblica amministrazione a livello internazionale, non solo nel mondo anglosassone^[4] ma anche in altri paesi.^[5] In un contesto, quale quello attuale, in cui sono "internazionalizzati" non solo i mercati ma anche le problematiche di *governance* e di management pubblico, è da valutare positivamente un'innovazione del linguaggio che favorisca un confronto più diretto e immediato con i percorsi di riforma avviati negli altri paesi.

Anche sotto il profilo dell'approccio e degli strumenti sono molte le innovazioni del Decreto legislativo 150/2009. La principale attiene alla "visione sistemica" che caratterizza il discorso relativo alla performance. Coerentemente alle indicazioni riscontrabili nella letteratura sul management pubblico^[6] e alle più avanzate esperienze internazionali,^[7] il Decreto segna il passaggio dalla misurazione delle performance (*performance measurement*) alla gestione delle performance (*performance management*).^[8] In altri termini, si individua un nuovo modello di gestione che si prefigge il miglioramento dei risultati attraverso l'integrazione di funzioni spesso considerate separatamente,^[9] come la definizione degli obiettivi, la programmazione delle azioni e delle risorse, l'individuazione di sistemi e strutture per la premialità, i sistemi informativi e di controllo, la rendicontazione esterna ecc. Ognuna di esse richiede, a sua volta, l'assunzione di molteplici decisioni, l'utilizzo di appropriati strumenti e l'instaurazione di particolari collegamenti logici e gestionali con altri aspetti delle operazioni aziendali. Per raggiungere lo scopo a esso affidato (ottenere una piena valorizzazione delle potenzialità e delle risorse presenti nell'organizzazione) il complesso meccanismo che in tal modo si viene a configurare deve essere gestito seguendo un *approc-*

4. Si pensi per esempio al noto *Government Performance and Results Act* varato nel 1993 negli Stati Uniti.

5. Per esempio, anche in Francia la nota *Loi Organique relative aux Lois de Finances* – (LOLF) del 2001 fa più volte riferimento al concetto.

6. G. Bouckaert, J. Halligan, *Managing Performance*, cit.; D. Otley, "Performance management: a framework for management control systems research", in "Management Accounting Research", n. 10, 1999, pp. 363-382.

7. Per un'analisi puntuale si rinvia all'ampia documentazione prodotta dall'OCSE e in particolare a: OECD, *In Search of Results: Performance Management Practices in 10 OECD Countries*, OECD Publishing, Paris 1997; OECD, *Public Sector Modernization: Governing for Performance*, Policy Brief, OECD Publishing, Paris 2004; OECD, *Modernising Government. The Way Forward*, OECD Publishing, Paris 2005.

8. Cfr. in particolare l'articolo 4 del Decreto legislativo 150/2009 rubricato "Il ciclo di gestione della performance".

9. D. Otley, *op. cit.*

«Se non si condividono e non si hanno chiari i problemi, è difficile comprendere le opportunità che la riforma può offrire»

cio sistemico, così da evitare che le finalità in ultimo effettivamente perseguite dai singoli smarriscano la necessaria coerenza con quelle dell'organizzazione nel suo complesso, compromettendo la possibilità di realizzare le finalità e la *mission* dell'azienda.^[10]

Una chiave di lettura della riforma: i problemi a cui il Decreto vuole rispondere

Esistono due modi – a parere di chi scrive entrambi sbagliati – di interpretare la riforma Brunetta e, in particolare, le disposizioni del Titolo II del Decreto legislativo 150/2009, che sostanzialmente oscillano tra i due estremi di “pretendere troppo poco” o di “pretendere troppo” dal Decreto.

Il *primo approccio* è quello di interpretarlo nella logica del “pretendere troppo poco” e cioè la logica del mero adempimento formale. Si tratta di un approccio piuttosto diffuso soprattutto tra chi opera nella (o per la) pubblica amministrazione (associazioni professionali, associazioni di categoria, consulenti ecc.). In questa interpretazione la logica di fondo della riforma passa in secondo piano e l'attenzione si focalizza sulla lista delle cose da fare, sull'elenco degli strumenti, delle modifiche a statuti, regolamenti ecc. Si tratta di cose necessarie, naturalmente, ma che non possono precedere né sostituire l'interiorizzazione degli scopi e delle finalità della riforma e soprattutto la riflessione sui problemi “a monte” che hanno spinto il legislatore a disciplinare la materia. Se non si condividono e non si hanno chiari i problemi è difficile comprendere le opportunità che la riforma può offrire ed è altrettanto difficile che gli strumenti attuativi proposti siano efficaci e colgano la “sostanza” piuttosto che la “forma” del disegno riformatore. Sono numerose le pubblicazioni (manuali tecnico-operativi, linee guida e guide operative ecc.) che, connotate da questa impostazione, hanno visto la luce dopo l'approvazione del Decreto legislativo 150/2009, alcune delle quali offrono peraltro delle indicazioni in parziale o a volte in netta contraddizione con la logica complessiva del Decreto legislativo 150/2009.

Il *secondo approccio* è quello di interpretarlo nella logica del “pretendere troppo”, attribuendo al Decreto finalità improprie o impossibili, per poi tautologicamente affermare che la riforma è destinata a fallire in partenza perché, appunto, quelle finalità sono irraggiungibili attraverso una norma di legge.

L'esperienza maturata in numerosi eventi di informazione e formazione sui contenuti del Decreto legislativo 150/2009 ha consentito di catalogare un'ampia casistica di interpretazioni “del secondo tipo”.

Solo a titolo di esempio, si può riportare la tesi di chi afferma che il Decreto legislativo 150/2009 non sarà efficace perché non si può cambiare per norma la cultura e i

10. Cfr. A. Riccaboni, “Gerarchia degli obiettivi d'impresa e sistema di gestione delle performance”, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Carlo Masini*, Egea, Milano 1993.

comportamenti di chi opera all'interno della pubblica amministrazione (dipendenti, dirigenti, vertici di indirizzo politico).

Un altro genere di argomentazione, pur inquadrabile nel secondo approccio, è sintetizzabile nel motto “il problema non è quello”. Per esempio, è frequente l'osservazione che il Decreto legislativo 150/2009 è condivisibile nei contenuti ma sarà inefficace, perché c'è troppa ingerenza della politica nella gestione; oppure, perché si investono troppe poche risorse nella pubblica amministrazione.

Le questioni sollevate sono naturalmente tutte importanti e si tratta di problematiche che affliggono realmente la pubblica amministrazione. Il problema è che, pur essendo un vecchio trucco retorico quasi sempre efficace, è del tutto improprio attribuire al Decreto legislativo 150/2009 lo scopo di intervenire su tali questioni. Naturalmente esse richiedono delle strategie di intervento specifiche e mirate (programmi nazionali e locali, formazione, ricerca ecc.), ma si tratta di cose che non hanno pertinenza con le finalità, gli scopi e l'oggetto del Decreto legislativo 150/2009. Si crea così confusione o, comunque, un contesto meno favorevole alla realizzazione dei veri scopi del Decreto, nel senso che si genera una sorta di “effetto tunnel” per cui si insatura una “gara al ribasso” sulla ricerca dei limiti piuttosto che un “circolo virtuoso” per sfruttare le opportunità della riforma. Per certi versi si tratta di qualcosa simile a un effetto-annuncio o a quanto, nei mercati finanziari, si chiamano attese che si autorealizzano: le attese degli operatori mettono in moto un cortocircuito per il quale l'effetto di un'attesa di ribasso si traduce immediatamente in un ribasso reale.

Esiste invece una *terza via*, che è quella che qui si intende proporre, che consiste nell'interpretare le disposizioni del Titolo II del Decreto legislativo 150/2009 come *specifiche risposte a specifici problemi* che riguardano l'attuale quadro normativo o le attuali prassi operative relativamente alle *specifiche materie* di cui si occupa il Decreto (processi e soggetti che intervengono nella misurazione, valutazione e trasparenza delle performance nella pubblica amministrazione).

Questo approccio, di tipo pragmatico, è basato sulla convinzione che l'esplicitazione dei problemi “a monte” aiuti a rendere chiari i principi sottostanti il dettato normativo. La comprensione dei problemi e dei principi può consentire di creare le migliori condizioni per un'applicazione sostanziale e non formale del Decreto (superando così i limiti del primo approccio) e, d'altra parte, può consentire di concentrare l'attenzione sul vero oggetto evitando di uscire fuori tema (superando così i limiti del secondo approccio).

Questa chiave di lettura del Titolo II del Decreto legislativo 150/2009 è sintetizzata nella [tab. 1](#). Essa offre un prospetto sinottico delle principali categorie di problemi dell'attuale quadro normativo e dell'attuale prassi applicativa, a fronte del quale l'articolato del Decreto tenta di offrire delle risposte in termini di principi, processi e soggetti.

«La carenza di trasparenza inibisce di fatto il coinvolgimento dei cittadini»

Vale la pena di sottolineare che le problematiche evidenziate nella tabella 1 sono tra loro interconnesse. Per esempio, una scarsa competenza degli organismi e delle strutture tecniche di supporto del processo di gestione delle performance è spesso alla base di sistemi di programmazione carenti. Le carenze dei sistemi di programmazione si riflettono in sistemi di misurazione inadeguati e questi ultimi non consentono delle valutazioni efficaci. La carenza di trasparenza inibisce di fatto il coinvolgimento dei cittadini, degli utenti e degli altri stakeholder nella programmazione, minandone la qualità. La carenza di trasparenza attenua o peggiora impedisce la conoscenza e la legittimazione del sistema di valutazione delle performance da parte delle persone all'interno e all'esterno dell'organizzazione. Infine la carenza di trasparenza crea un contesto in cui è più difficile per gli organismi e per le strutture tecniche di supporto del processo di gestione delle performance esercitare la propria funzione con indipendenza e competenza.

L'articolato del Titolo II del Decreto legislativo 150/2009 può essere dunque interpretato, secondo una logica simmetrica a quella delle problematiche che si intendono fronteggiare, come un sistema di principi e indicazioni metodologiche su cui le singole amministrazioni, nell'ambito dell'autonomia riconosciuta dai rispettivi ordinamenti, possono fondare delle risposte concrete ed efficaci.

Osservazioni conclusive

Sia consentito concludere con una metafora. Il Decreto legislativo 150/2009 può essere visto come uno "spartito musicale" che, pur perfetto sulla carta, da solo non basta per generare della buona musica. Perché ciò avvenga servono tre cose: bravi interpreti, una buona direzione d'orchestra, un pubblico attento e consapevole.

Ritornando alla riforma, perché questa si realizzi è necessario, dunque, che la dirigenza pubblica (gli interpreti) riscoprano il loro ruolo e la loro fondamentale funzione manageriale.

Serve poi una "cabina di regia" (la direzione d'orchestra) che sappia accompagnare la riforma. Da questo punto di vista, il ruolo della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche sarà determinante.

Ultima ma non meno importante, la pressione da parte dei cittadini (il pubblico attento e consapevole) che può essere alimentata e correttamente canalizzata solo se la pubblica amministrazione riuscirà a essere più trasparente e a misurare i propri risultati.

Questi tre elementi non solo devono coesistere, ma soprattutto essere bilanciati e operare in maniera sinergica.

AREE DI CRITICITÀ	PROBLEMI SPECIFICI	RISPOSTE DEL DECRETO
FORTI CARENZE NEI SISTEMI DI PROGRAMMAZIONE	Assenza di una programmazione strategica con un orizzonte temporale pluriennale	Art. 5, co. 1 Art. 10, co. 1
	Assenza di un collegamento logico tra obiettivi strategici di medio-lungo termine e obiettivi annuali	Art. 10, co. 1
	Specificazioni di obiettivi che non rispettano i requisiti metodologici minimali	Art. 5, co. 2
	Assenza di un processo di negoziazione degli obiettivi	Art. 5, co. 1
	Assenza di meccanismi per il monitoraggio costante dei piani strategici/operativi e per una loro revisione	Art. 6, co. 1
FORTI CARENZE NEI SISTEMI DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE	Incoerenza e scarsa integrazione tra il sistema di misurazione e valutazione della performance a livello organizzativo (valutazione e controllo strategico) e quello a livello individuale (valutazione dei dirigenti e del personale)	Art. 3, co. 2, 4 Art. 7, co. 1
	In molti casi la valutazione individuale concerne solo i dirigenti e non si estende a tutto il personale	Art. 9, co. 1, 2
	Spesso il sistema di valutazione delle performance è finalizzato alla sola ripartizione della premialità economica e non alla finalità di sviluppo delle competenze e dei percorsi di carriera	Art. 3, co. 1
	Assenza di multidimensionalità nel sistema di misurazione	Art. 8, co. 1
	Assenza di un sistema adeguato di indicatori e/o mancata esplicitazione dei valori target per ogni indicatore	Art. 4, co. 2
	Molte misurazioni di performance non sono poi effettivamente utilizzate nei processi decisionali	Art. 4, co. 2
	Verifica della funzionalità del sistema di misurazione, con particolare riferimento alle caratteristiche metodologiche essenziali del sistema di misurazione	Art. 14, co. 4
DEFICIT DI TRASPARENZA SULLE PERFORMANCE	Scarsa accessibilità dei documenti di programmazione e rendicontazione	Art. 11, co. 3, 8
	Scarsa trasparenza sui sistemi di misurazione e valutazione	Art. 3, co. 3 Art. 11, co. 3, 8
	Scarso coinvolgimento dei cittadini e degli stakeholder	Art. 11, co. 2, 6
CARENZE RELATIVE AI SOGGETTI CHIAMATI A SUPPORTARE METODOLOGICAMENTE IL SISTEMA DI GESTIONE DELLA PERFORMANCE	Competenze dei membri dei servizi di controllo interno (o dei nuclei di valutazione) non sempre adeguate al ruolo o non sufficientemente equilibrate	Art. 13, co. 6 Art. 14, co. 7, 10
	Insufficiente indipendenza dei membri dei servizi di controllo interno (o dei nuclei di valutazione)	Art. 14, co. 3, 4, 8
	Scarsa responsabilizzazione dei membri dei servizi di controllo interno (o dei nuclei di valutazione) sulla verifica del buon funzionamento del ciclo di gestione della performance	Art. 14, co. 4
	Scarsa integrazione tra le differenti strutture di controllo interno	Art. 14, co. 2, 4, 9, 11
	Assenza di supporti metodologici per i servizi di controllo interno/nuclei di valutazione e di <i>networking</i> tra i <i>professional</i>	Art. 13, co. 4, 6

TAB. 1 – PROBLEMI VS. SOLUZIONI

Ricominciare da tre

Bruno Dente

IL DECRETO LEGISLATIVO N. 150/2009 – il cosiddetto “Decreto Brunetta” – ha, per esplicita dichiarazione del suo proponente, l’ambizione di avere un impatto molto rilevante sul funzionamento delle amministrazioni pubbliche del nostro paese. Gli obiettivi sono quelli, del tutto condivisibili, di migliorare efficacia ed efficienza dei servizi pubblici, nonché la trasparenza dell’azione pubblica.

Si tratta, per usare una metafora, di un’arma potente che, come tale, presenta anche alcuni pericoli. È dunque importante prestare grande attenzione al processo di attuazione, al fine di evitare di entrare in rotta di collisione con i processi di modernizzazione e di miglioramento che molti enti hanno intrapreso già da tempo, con risultati ragguardevoli.

A una prima lettura della normativa, e in particolare della prima parte del Decreto che si riferisce alla misurazione della performance e al sistema di premi al personale, il rischio è quello di una visione eccessivamente semplificata delle problematiche che stanno alla base delle inefficienze e dei fallimenti delle pubbliche amministrazioni italiane.

Il Decreto Brunetta, sin dai primi articoli, centra la sua attenzione esclusivamente sul rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, la cui riforma organica sembra essere condizione necessaria e sufficiente per migliorare efficacia ed efficienza dell’azione pubblica. Non c’è dubbio che il lavoro rappresenta il principale, per non dire l’esclusivo, input nel processo produttivo delle pubbliche amministrazioni. Tuttavia è altrettanto indubbio che una parte rilevante delle inefficienze, degli sprechi, della incapacità di soddisfare la domanda degli utenti ha ragioni diverse dall’assenteismo o dalla bassa produttività individuale. Il peso dell’ambiente esterno, le differenti capacità di innovazione mostrate in passato, l’uso di procedure più o meno adeguate e molti altri fattori che non è necessario qui ricordare possono infatti determinare dislivelli di performance significativi anche in presenza di tassi di produttività identici. Se l’obiettivo è – come deve essere – il “valore per i cittadini” dei servizi pubblici, concentrarsi solo o prevalentemente sulle trasformazioni del rapporto di lavoro può essere la scelta sbagliata.

La domanda degli enti virtuosi

Ecco allora che le pubbliche amministrazioni, e soprattutto quelle che non hanno aspettato la riforma per innescare percorsi virtuosi, debbono chiedersi se e in che misura alcuni principi – che sembrano aver ispirato la normativa – siano adeguati alla loro realtà e in particolare a proseguire nel percorso intrapreso. Tre punti mi paiono fondamentali.

Il primo è evitare un’interpretazione delle norme che si ispiri a un “taylorismo di ritorno”, la convinzione cioè che ogni processo produttivo sia scomponibile in una serie di

BRUNO DENTE È COORDINATORE
DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE
DI CAMERA DI COMMERCIO
E DOCENTE DI POLICY ANALYSIS
AL POLITECNICO DI MILANO

«Nelle organizzazioni pubbliche contemporanee, largamente formate da professionisti e non da forza lavoro non qualificata, è spesso impossibile distinguere la performance individuale da quella collettiva»

attività elementari da assegnare ai singoli addetti. La performance globale, in questa logica, sarebbe interamente data dalla somma delle produttività individuali. Rispetto a questa impostazione va invece affermato che nelle organizzazioni pubbliche contemporanee, largamente formate da professionisti e non da forza lavoro non qualificata, è spesso impossibile distinguere la performance individuale da quella collettiva e che qualsiasi tentativo di isolare l’apporto del singolo rischia di essere abbastanza arbitrario, oltretutto inutile.

Il secondo principio sul quale riflettere con attenzione – del resto collegato al precedente – è quello implicito nella prescrizione della divisione del personale in fasce, al fine di ottenere una distribuzione forzata dei premi monetari. Intendiamo riferirci alla norma secondo la quale almeno il 25% dei dirigenti non deve percepire alcun premio. È vero che tale norma, nella sua formulazione letterale, non si applica alle amministrazioni territoriali, ed è altresì vero che nessuno vuole difendere la distribuzione a pioggia dei premi di risultato, ma è l’ipotesi implicita che appare quanto meno discutibile. Siamo sicuri che scatenare la concorrenza tra i dirigenti e tra gli addetti sia necessariamente uno strumento positivo, sia “il meccanismo giusto” per aumentare efficienza ed efficacia? Anche prescindendo dall’estrema difficoltà di comparare tra loro in modo corretto prestazioni dal contenuto radicalmente differente, resta il fatto che la collaborazione all’interno dello stesso ufficio e tra uffici differenti è un elemento essenziale per assicurare la performance: puntare sulla competizione interna all’ente è quasi sempre un errore da non commettere. Vi sono molti strumenti tecnici, differenti dalla compilazione di graduatorie, che assicurano contro il rischio della distribuzione egualitaria: è quanto meno singolare che la normativa sembri non riconoscerne l’esistenza.

Il terzo punto riguarda il fatto che, stando a una lettura letterale della legge, sembra obbligatorio per tutti gli enti adottare un meccanismo uniforme di procedure di programmazione, il cosiddetto “ciclo della performance”. Qui c’è subito da rilevare un paradosso: per superare il classico problema delle pubbliche amministrazioni, e cioè che esse si considerano responsabili perché seguono correttamente le procedure e non per i risultati che ottengono, si prescrive una procedura alla quale tutti sono tenuti a attenersi. Ma il problema principale è un altro: le amministrazioni che si sono impegnate negli ultimi tempi in processi di modernizzazione, di aumento dell’efficienza, di innovazione nei servizi hanno adottato strumenti di programmazione, successivamente affinati per renderli sempre più adeguati alle sfide che si trovano di fronte. I nuovi strumenti introdotti devono sostituire quelli già in uso? O debbono affiancarsi a essi? E in ogni caso l’uniformità degli strumenti adottati dalle singole amministrazioni è necessaria oppure, come sembra più sensato, i differenti gradi di sviluppo organizzativo degli enti debbono essere presi in considerazione quando si progettano i sistemi di programmazione e controllo?

«Evitare che l'abitudine prenda il sopravvento»

Ricomincio da tre

È sulla base delle considerazioni e dei dubbi esposti che chi scrive ha preso a prestito il titolo del celebre film di Massimo Troisi per cercare di individuare una strada di attuazione della normativa in grado di evitare i pericoli, paradossalmente tanto più gravi quanto più un ente ha cercato già da tempo di innescare percorsi virtuosi. Il principio base è, appunto, che non bisogna sempre ricominciare da zero, ma che per disegnare innovazioni è necessario al contrario chiedersi qual è la situazione di partenza.

I punti importanti mi sembrano due.

In primo luogo bisogna chiedersi – e il processo di attuazione del Decreto Brunetta sarebbe una buona occasione per farlo – come funzionano i sistemi di programmazione e controllo. È tracciato, almeno a grandi linee, un quadro strategico che dice verso dove si vuole andare nei prossimi anni? Esiste un sistema credibile e tempestivo di controllo di gestione, inteso almeno come modo di tenere sotto controllo i costi di produzione dei servizi? Il sistema di valutazione dei dirigenti e dei dipendenti è abbastanza completo e funziona nel motivare il personale? Vi è un sistema di controllo di regolarità (*internal audit*) che si esprime attraverso ispezioni tempestive e sistematiche? E così via. Questo comporta anche chiedersi se sussistono alcune condizioni di base in assenza delle quali la valutazione non può funzionare. Il riferimento è qui anzitutto ai sistemi informativi interni, ma anche ai processi di rilevazione della soddisfazione dei clienti, alla costruzione di una mappa dei rischi dell'ente e alla definizione dei profili di ruolo del personale (indispensabile per effettuare una valutazione dei comportamenti organizzativi tecnicamente corretta). Ricominciare da tre implica immaginare la necessaria evoluzione dei sistemi in atto e il loro progressivo completamento e manutenzione, e non invece ritenere che si debba buttare via tutto quanto è stato fatto sinora per andare alla ricerca del sistema “perfetto” prefigurato dal Decreto. Oltre tutto la letteratura internazionale ha mostrato da tempo che un buon sistema di valutazione del personale ha l'esigenza di una continua manutenzione e che periodicamente occorre procedere a una sua completa ristrutturazione per evitare che l'abitudine prenda il sopravvento e venga smarrito il suo obiettivo fondamentale, che è quello di stimolare la motivazione del personale.

Ma ricominciare da tre significa anche un'altra cosa. Significa evitare di cadere nella trappola di una definizione scolastica del ciclo della performance, quella secondo la quale alla base di tutto ci devono essere gli obiettivi strategici, che vanno declinati in obiettivi operativi e che un piano è tanto migliore quanto più esso è completo e integrato. In realtà l'esperienza di qualunque manager pubblico (ma nel settore privato le cose non sono molto differenti) dimostra come, salvo momenti eccezionali che per definizione

«La trasparenza è un valore che tutte le pubbliche amministrazioni devono internalizzare»

non possono rappresentare la norma (processi di *change management* o di *turn-around* di organizzazioni in difficoltà), l'attività più impegnativa è quella di legare le decisioni quotidiane a un processo di miglioramento continuo, che parte dall'identificazione delle principali criticità e dalla costruzione di processi tesi al loro progressivo superamento. Questo significa fondamentalmente porre l'accento sulla “Relazione riguardante la performance”, alla cui tempestiva approvazione deve fare riferimento il sistema degli obiettivi assegnati ai dirigenti, agli uffici e a tutto il personale per il successivo periodo di programmazione. Proprio perché molte amministrazioni hanno già fatto passi notevoli verso il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza, è necessario che i nuovi sviluppi siano strettamente legati a una lettura dei risultati già ottenuti piuttosto che a un'astratta ricerca degli obiettivi “giusti”. La Relazione non è quindi solo uno strumento di rendicontazione, ma in primo luogo è soprattutto la base sulla quale definire le mete da raggiungere nel breve e nel medio termine.

Due osservazioni conclusive

La prima osservazione è che la trasparenza è un valore che tutte le pubbliche amministrazioni devono internalizzare e che deve ispirare la loro azione, non uno strumento che serve a migliorare efficacia ed efficienza. Se l'essere trasparenti aiuterà questo processo è sicuramente un fatto positivo, ma attendersi che essa sia, da sola, in grado di generare l'innescio di processi virtuosi da un lato è illusorio e dall'altro non riesce a dare pienamente conto della sua importanza in una società aperta e in uno Stato democratico.

Infine, e come sempre, è necessario ribadire che le organizzazioni pubbliche funzionano bene se hanno un management professionalmente capace, moderno, motivato e eticamente corretto. Esso e i percorsi di aumento del capitale umano che è in grado di attivare sono all'origine del successo e dei risultati eccellenti. È questa la ragione per cui è necessario dotarsi di strumenti adeguati – e il processo di programmazione e controllo è uno di essi –, ma alla fine ciò che fa la differenza non è la tecnica utilizzata, bensì la capacità di direzione complessiva. Anche su questo punto, per fortuna, in moltissimi casi, non siamo obbligati a ricominciare da zero.

Pianificazione e controllo nelle camere di commercio

Alberto Caporale,
Giuseppe Del Medico

DIVERSE SONO LE NORME CHE NEL TEMPO SI SONO SUCCEDETE nel tentativo di introdurre dei sistemi di supporto ai processi decisionali che sono alla base dell'agire nella pubblica amministrazione; sistemi basati sul controllo e la valutazione dei risultati conseguiti. Nonostante gli oltre quindici anni di distanza dall'obbligo, contenuto nel Decreto legislativo 29/93, dell'istituzione dei Nuclei di valutazione nelle amministrazioni pubbliche si è, però, ancora in presenza di una diffusione a macchia di leopardo dei principi e dei relativi sistemi operativi necessari per dare concretezza a quanto contenuto nelle norme di riforma.

Il Decreto legislativo 150/2009, di attuazione della Legge 15/2009, rappresenta l'ennesima sfida per la pubblica amministrazione a dotarsi di nuovi approcci, logiche e strumenti metodologici in grado di aumentare la propria capacità di generare valore aggiunto per la collettività, interpretandone i bisogni attraverso un efficiente utilizzo delle risorse a disposizione. Sfida che viene lanciata non solo delineando i principi guida, ma anche individuando un'articolata impalcatura metodologica che comprende e mette in relazione tutti gli aspetti necessari al funzionamento dell'intero ciclo di vita della pianificazione e controllo. Ciò significa occuparsi delle correlazioni tra gli approcci, le fasi e le metodologie, delineando le competenze e le funzioni, ma anche le responsabilità degli attori che devono intervenire nel processo di definizione degli obiettivi e in quello di monitoraggio e di valutazione. Il tutto con una focalizzazione forte sull'obiettivo primario di un ente pubblico, che è quello di erogare servizi soddisfacendo i bisogni dell'utenza o comunque della collettività, secondo la propria missione istituzionale.

Il livello di successo della norma sta però nella sua applicazione concreta dentro la pubblica amministrazione; applicazione che si sostanzia soprattutto attraverso la sua metabolizzazione nel funzionamento e nella prassi organizzativa, e non solo di tipo formale e procedurale. Tale livello di successo dipende chiaramente da molte variabili che incidono sulla complessità richiesta per attuare i necessari cambiamenti; variabili quali, solo per citarne alcune, la dimensione, la natura dell'ente, la sua articolazione, la sua *mission* istituzionale. Se ci si focalizza troppo su queste dimensioni si rischia di trascurare quella più insidiosa e perciò più difficile da evidenziare: la dimensione che, nella letteratura manageriale, viene identificata con il concetto di *cultura organizzativa*.

Con tale espressione ci si riferisce, facendo un'estrema sintesi, al *comune senso* di pensare e reagire, non legato al singolo individuo ma all'intera organizzazione; in sostanza, la cultura organizzativa è da intendersi come l'insieme dei valori impliciti ed espliciti che guidano l'agire organizzativo e attraverso i quali la realtà viene interpretata.

Per fare quest'analisi, che nel nostro articolo è possibile solo tratteggiare, bisogna spostare l'attenzione dalla categoria concettuale sottostante il termine "pubblica amministrazione", che comprende realtà organizzative di differente natura e dalle caratteristiche a volte molto lontane tra loro. Fattori politici, storici, esperienziali o legati al territorio

ALBERTO CAPORALE
E GIUSEPPE DEL MEDICO
SONO DELL'AREA SVILUPPO
RISORSE UMANE
E PROCESSI ORGANIZZATIVI
PER IL SISTEMA CAMERALE
DI UNIONCAMERE NAZIONALE

«È necessario un continuo processo di riforma, un'incessante tensione al miglioramento e all'innovazione»

hanno infatti generato culture organizzative differenti; culture che assumono reazioni e atteggiamenti diversi ogni volta che si è in presenza di cambiamenti, soprattutto se non sono il punto finale di un processo di maturazione interno all'ente ma provenienti dall'esterno, come nel caso di una norma quale quella del Decreto legislativo 150/2009.

Anche in questo caso i dibattiti, soprattutto quelli che stanno maturando all'interno delle singole amministrazioni, evidenziano, come già sottolineato in passato, atteggiamenti diversi nei confronti dei cambiamenti richiesti dal Decreto. Atteggiamenti che vanno dallo "stare a osservare" quello che succederà, a atteggiamenti più negativi dove ci si appresta a un'interpretazione formale, cercando di esaminare ogni singolo comma per individuare i modi migliori per disinnescare il complesso sistema articolato dal Decreto.

Una terza strada è invece rappresentata dalla consapevolezza che quello che la norma individua è un percorso con degli obiettivi, sicuramente complessi da raggiungere ma non più rimandabili.

La pubblica amministrazione rappresenta uno, e in diversi settori anche il principale, tra i fattori di sviluppo di un territorio; la pubblica amministrazione, o più precisamente le strutture organizzative che la compongono, possono quindi divenire un fattore competitivo o viceversa un fattore di ostacolo in tutti i settori in cui agisce, da quello economico a quello sociale. Questo è valido ora più che mai in presenza di una fase generale di crisi, dove ogni elemento di sviluppo deve essere utilizzato al suo pieno potenziale per velocizzare l'uscita dalla crisi stessa. È necessario quindi un continuo processo di riforma, un'incessante tensione al miglioramento e all'innovazione. Il costo dell'innovazione e del miglioramento continuo per le organizzazioni pubbliche è alto, ma ancora di più lo è quello che la collettività deve sostenere, a causa di un'amministrazione pubblica inefficiente.

Se si è consapevoli che la pubblica amministrazione ha intrapreso, o deve intraprendere, questa strada, il passaggio successivo è quello di comprendere quali elementi di "spinta" si possono trarre dall'attuale riforma. In questo caso il Decreto potrà essere considerato non più solamente un obbligo normativo, ma un ulteriore strumento per consolidare i processi di cambiamento già avviati, come stimolo per migliorare e innovare, consolidando le proprie esperienze o i punti di eccellenza, individuando i margini possibili di ulteriore crescita.

Mettere a frutto l'esperienza

È con questo atteggiamento che gli amministratori delle camere di commercio, attraverso l'organo che li rappresenta presso l'Unioncamere nazionale, hanno deciso di assumere una posizione attiva nell'adeguarsi a quanto previsto dal Decreto legislativo 150/2009,

forti della certezza di poter contare su cantieri già aperti. Infatti, alla fine del 2008 e dunque in anticipo rispetto al Decreto, il sistema camerale aveva già avviato un percorso finalizzato a rendere omogenee e condivise le più importanti esperienze maturate dalle camere in materia di pianificazione, controllo e valutazione, inserendole in un quadro unitario e coerente. Il Decreto ha dato quindi un nuovo impulso a questa iniziativa di sistema e ne costituisce ora la linea guida.

È una presa di posizione da parte degli amministratori delle camere di commercio che ritengono fondamentale una spinta continua all'innovazione per raggiungere soluzioni finalizzate al contenimento dei costi, al miglioramento dei servizi e alla semplificazione degli adempimenti amministrativi, ma anche una tensione continua alla trasparenza e alla rendicontazione ai propri stakeholder dei risultati raggiunti e delle risorse impegnate.

È stata proprio la constatazione della rispondenza degli obiettivi delle linee strategiche di sistema, e delle relative iniziative in corso, con gli obiettivi delineati nel processo di riforma della pubblica amministrazione, che ha portato il Comitato di Unioncamere ad assumersi degli impegni che sono stati poi formalizzati all'interno del protocollo sottoscritto con il ministro Brunetta. Protocollo nel quale l'Unioncamere si impegna a seguire l'attuazione del Decreto nelle camere di commercio, fornendo alla comunità degli enti camerali le linee guida e il necessario supporto tecnico:

- la definizione del “ciclo di gestione della performance”;
- la definizione degli obiettivi e degli indicatori;
- la definizione dei sistemi di monitoraggio delle performance;
- la definizione dei sistemi di valutazione della performance;
- la rendicontazione delle performance;
- i sistemi per la valorizzazione del merito e l'incentivazione della performance.

Per rendere concreta l'attuazione del Decreto, l'Unioncamere si impegna a attivare azioni di supporto quali, per esempio, il coordinamento di gruppi di studio, l'analisi delle esperienze maturate dalle camere di commercio, l'avvio di percorsi formativi.

Una delle azioni previste dal percorso di adeguamento riguarda la comparazione tra il Decreto legislativo 150/2009 e il Regolamento di contabilità delle camere di commercio, il DPR 254/2005.^[1] Il risultato dell'analisi ha permesso di verificare un alto grado di sovrapposizione tra le due norme: infatti è interessante sottolineare che anche se sussistono alcuni aspetti del ciclo di vita della pianificazione e controllo che il DPR 254/2009 non ha regolamentato, l'assenza di un richiamo esplicito di tali aspetti nella norma non ha impedito il loro sviluppo negli enti camerali.

In questi anni, diverse camere di commercio hanno elaborato approcci e metodologie relativamente al ciclo di pianificazione, controllo e valutazione, che non erano

NOTE

1. Per le camere di commercio, il Regolamento di contabilità, contenuto nel DPR 254/2005, fornisce anche principi, elementi e dispositivi riguardanti il ciclo di vita della pianificazione e controllo.

«La logica di base è che l'efficacia e l'efficienza di funzionamento di una rete si basano sul funzionamento ottimale della rete stessa»

espressamente richiamati dalla normativa in essere, andando oltre, quindi, all'adempimento formale. La spinta è arrivata dai processi maturati ed elaborati negli anni all'interno della singola Camera di Commercio o innescati da progetti e iniziative condotte a livello di sistema, ossia che hanno visto il coinvolgimento di più enti camerali.

Numerosi sono gli esempi e i casi che possono essere citati: dalle esperienze condotte in materia di definizione di sistemi di analisi, alla valutazione dell'impatto delle attività promozionali sul territorio (e quindi la definizione dei cosiddetti “indicatori di outcome”), all'elaborazione di sistemi di rendicontazione sociale alle imprese; dall'avvio di sistemi di analisi della qualità dei servizi (attraverso l'utilizzo di metodologie di customer satisfaction) all'impostazione di sistemi di supporto alla pianificazione strategica e alla programmazione operativa basati sull'utilizzo di misure e indicatori multilivello (come nel caso dell'adozione di metodologie di *Balanced Score Card*).

Il secondo punto di forza delle camere di commercio è rappresentato dal loro essere *sistema*. Pur trattandosi di enti autonomi, e quindi dotati di autonomia finanziaria, organizzativa e soprattutto decisionale, esse partecipano a una rete composta da tutti gli enti camerali. Tale rete si avvale di una dorsale informatica condivisa, che permette di impostare strategie d'intervento comuni e, inoltre, consente l'erogazione congiunta di servizi, ma anche la diffusione e lo scambio di esperienze e metodologie per il funzionamento dei sistemi operativi. L'iniziativa di sistema sul ciclo di vita della pianificazione e controllo si basa proprio su questa leva: la messa in comune delle esperienze migliori. La logica di base è che l'efficacia e l'efficienza di funzionamento di una rete si basano sul funzionamento ottimale in ogni punto della rete stessa.

L'iniziativa di sistema sulla pianificazione e il controllo, e il processo di adeguamento al Decreto legislativo 150/2009, hanno però permesso di evidenziare ulteriori aree di miglioramento, una delle quali si basa sull'esigenza di disegnare un'architettura complessiva coerente in ogni sua parte; architettura in cui le diverse parti del sistema di pianificazione e controllo funzionino in sincronia.

Alla complessità del sistema si può infatti rispondere solo con l'adozione di un coerente ciclo di vita della pianificazione e controllo, così da evitare la duplicazione di dati e informazioni, per collegare gli obiettivi strategici con quelli operativi, sia a livello delle unità organizzative sia a livello della singola persona che opera nella Camera di Commercio; tutti elementi questi che non solo incidono sull'economicità dei sistemi di controllo messi in atto, ma rendono chiari e condivisi le strategie e gli obiettivi da raggiungere.

È una sfida importante e complessa, ma non più procrastinabile, analoga alle altre sfide alle quali le camere di commercio hanno saputo sempre rispondere con convinzione e con un alto investimento di energie e risorse.

Regione Lombardia alla prova del Decreto 150/2009

Nicolamaria Sanese

I CITTADINI, LE IMPRESE E LE FAMIGLIE HANNO BISOGNO DI UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE italiana che non rallenti, ma aiuti a fare. È infatti questa la preconditione per avere istituzioni capaci di accompagnare la crescita competitiva del paese. Non occorre una pubblica amministrazione preoccupata di alimentare e giustificare se stessa: ne occorre una finalizzata a servire il suo ultimo azionista di riferimento, la persona e la sua capacità di creare, aggregare, sviluppare.

In questo contesto acquista peso e sostanza lavorare per un'amministrazione pubblica più leggera ed efficiente. I parametri con cui giudicare la produttività di un'impresa non possono essere estranei a quella macchina che consente a tutte le imprese di correre. Se in media un cittadino europeo spende per la pubblica amministrazione 3300 euro all'anno, ha tutto il diritto di aspettarsi un controvalore in libertà, democrazia, accessibilità, informazioni per lo sviluppo del territorio nel quale vive.

Molte riforme hanno interessato la pubblica amministrazione in questi ultimi decenni, spesso accomunate da criteri e principi che però negli anni sono rimasti inattuati.

Gli interventi del ministro Brunetta, dalla "legge antifannulloni" al successivo Decreto attuativo, percorrono il solco già tracciato: stimolano le amministrazioni a innovarsi, a lavorare per obiettivi concreti e misurabili, a rendersi trasparenti verso il cittadino, con il merito di precisare ulteriormente vincoli, sanzioni e premialità.

In questo senso il lavoro del ministro non può che avere la mia personale approvazione.

Responsabilità e merito alla base del cambiamento culturale realizzato

La chiave del cambiamento in cui credo si può sintetizzare in due parole: responsabilità e merito.

Il lavoro dei dipendenti pubblici va valorizzato al massimo – specialmente in questi tempi di crisi – nella capacità di rispondere ai bisogni e alle istanze della società. Credo, perciò, che ci siano alcuni aspetti di metodo che possano essere ulteriormente valorizzati nei provvedimenti normativi del ministro.

In primo luogo va fatta prevalere l'incentivazione al merito e alla crescita professionale rispetto a uno spirito sanzionatorio, che ha alimentato – e sta tutt'oggi alimentando – una campagna mediatica contro i dipendenti pubblici.

La cosiddetta "guerra ai fannulloni" ha amplificato un problema conosciuto, ma non ha colto appieno l'opportunità di restituire fiducia nelle istituzioni, evidenziando sia i numerosi esempi di persone che lavorano con senso della responsabilità sia le tante buone pratiche e i modelli virtuosi presenti nel nostro paese.

NICOLAMARIA SANESE
È SEGRETARIO GENERALE
DI REGIONE LOMBARDIA

«In Regione Lombardia la sfida della pubblica amministrazione è stata affrontata da tempo»

Accanto a questo, la compressione dell'autonomia legislativa delle regioni ha oscurato alcuni esempi di eccellenza già presenti nel nostro paese: le misure individuate riconducono infatti alla potestà legislativa dello Stato, materie che dal 1993 risultano essere frutto della contrattazione decentrata, come per esempio il Titolo III "Meriti e Premi" del Decreto legislativo 150/2009. E in questo modo non rendono merito a tutte le amministrazioni che in questi anni hanno già fatto molta strada nella direzione indicata dal ministro. Una di queste è la Regione Lombardia.

Qui da noi la sfida della pubblica amministrazione efficiente è stata affrontata da tempo. Negli ultimi quindici anni abbiamo anticipato molte delle innovazioni portate da Renato Brunetta. Abbiamo introdotto modifiche ispirate dall'idea di riconoscere e valorizzare la responsabilità e la libertà di ogni singola persona, prima ancora che da un progetto di maggiore efficienza. E anche i processi di semplificazione amministrativa che hanno interessato l'ente non sono stati immaginati solo per ridurre sprechi e norme, ma per rendere più agevole l'esercizio della responsabilità delle persone, delle famiglie, delle imprese. Da noi, per esempio, i dirigenti possono e devono veramente testimoniare a tutti il valore aggiunto del proprio lavoro e della propria funzione per il bene comune. E anche ogni singolo dipendente, per la responsabilità che gli compete, ha lo stesso dovere. In questo modo abbiamo restituito credibilità e valore al ruolo del funzionario e del dirigente pubblico: nessuno oggi, guardando ai dipendenti di Regione Lombardia, può pensare a fannulloni con il posto fisso.

Quello che abbiamo realizzato in Lombardia è un vero e proprio cambiamento culturale, che ha radicalmente modificato la concezione di pubblica amministrazione. Regione Lombardia è diventata negli anni un governo fatto di persone che lavorano per altre persone; un'istituzione a servizio del protagonismo di cittadini e corpi sociali.

Il miglioramento della nostra classe dirigente e dei nostri dipendenti è andato di pari passo con il rinnovamento della politica regionale. Un processo di riforma guidato da tre presupposti:

- la sussidiarietà, cioè il principio che ci ha permesso di restituire sovranità al cittadino;
- il capovolgimento della concezione dell'istituzione: non il cittadino che si deve adattare ai tempi e ai modi della burocrazia, ma la burocrazia che modella il proprio funzionamento sulle reali esigenze del cittadino;
- le tre linee di lavoro, cioè l'efficienza; la necessità di sburocratizzare gli atti; la volontà di costruire un rapporto nuovo tra Regione e società, improntato alla centralità e all'autonomia di quest'ultima.

Questi tre presupposti ci hanno spinto, giorno dopo giorno, a inaugurare un nuovo modello di ente pubblico che non poteva più essere governato da una classe dirigente

Range conseguimento	N. dirigenti	% dirigenti sul totale
70-80	3	1,2
81-90	42	16,9
91-95	38	15,3
96-100	166	66,7
Totale	249	100,0

“vecchio stampo”. I cambiamenti avevano aiutato a introdurre una cultura organizzativa caratterizzata da obiettivi certi, legati al Programma regionale di sviluppo, come incentivi economici e avanzamenti di carriera per i più meritevoli e una formazione differenziata a seconda delle peculiarità dei dipendenti e dell’attività prestata.

La distinzione fra politica e macchina amministrativa, introdotta già a partire dal 1996 – distinzione ancora oggi poco chiara in alcune realtà del paese – aveva inoltre assicurato maggiore autonomia e responsabilizzazione dei dirigenti rispetto ai decisori politici e aveva così significato una consistente modernizzazione della macchina amministrativa.

Un capillare metodo di lavoro

Cambiamenti così profondi hanno bisogno di tempo e di metodo. Ecco perché, per motivare i dipendenti, abbiamo introdotto un sistema che oggi conoscono tutti in Regione e che prende il nome di “sistema delle 5C” (diventate ora 7).

La prima “C” è la *conoscenza*. Abbiamo lavorato molto per convincere ciascuno a conoscere non solo le cose di sua competenza, ma anche tutte le questioni portanti per l’ente in cui lavora, in base anche alla propria responsabilità e qualifica.

La seconda “C” è il *coinvolgimento*. Evitare che ciascuno trattenga per sé le sue conoscenze al fine di conservare il potere, ma lavori perché tutto venga condiviso.

La terza “C” è la *collegialità*. Solitamente nel pubblico prevale la logica di “io decido da solo, perché il potere è il mio, la firma è la mia e la metto se voglio, quando voglio e come voglio”. Al contrario la collegialità prevede che, forti delle conoscenze di ognuno, ci si trovi insieme per decidere.

La quarta “C” è la *contestualità*. Non si decide una cosa analizzando solo un singolo tassello; si devono analizzare tutte le cause e le conseguenze di un processo. Pensiamo all’esempio degli ammortizzatori sociali. Quando in Lombardia abbiamo introdotto l’integrazione del 20% allo stipendio dei cassintegrati, il direttore generale competente ha dovuto fare una convenzione con l’INPS, prendere accordi con il governo, pensare alle alternative possibili al termine della cassa integrazione. Quindi, contestualità significa sviluppare tutto *ora* per essere pronti *dopo*.

La quinta “C” è la *concretezza*. Dopo avere fatto un’operazione, dobbiamo chiederci “a che cosa è servita?”. Se la risposta è “a niente!”, allora dobbiamo avere il coraggio di non ripeterla più. Ogni operazione deve essere orientata al bene comune.

La sesta “C” è valida soprattutto per i dirigenti ed è la *comunicazione*. Quello che si fa deve essere comunicato al proprio datore di lavoro, che per il pubblico sono i cittadini.

TAB. 1 – VALUTAZIONE DELLE PRESTAZIONI DIRIGENZIALI

Fonte: Regione Lombardia, 23 settembre 2009, dati 2008

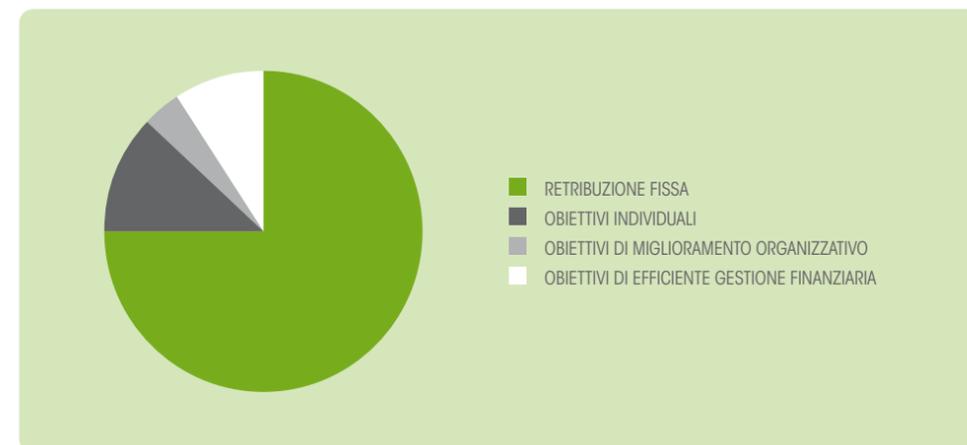


FIG. 1 – COMPOSIZIONE DELLA RETRIBUZIONE DEI DIRIGENTI DI REGIONE LOMBARDIA

Fonte: Regione Lombardia, settembre 2009

L’ultima “C” è la più difficile: la *creatività*. Ciascuno è stimolato a proporre nuove soluzioni e proposte nel solco dell’innovazione, ovviamente da vagliarsi nella collegialità e nelle responsabilità dei dirigenti apicali.

Motivazione e riconoscimento

Noi lavoriamo seguendo questo metodo che, negli anni, ha saputo motivare e portare a risultati inaspettati. Naturalmente, una volta motivate, le persone devono trovare dei percorsi in cui vedano riconosciuto il proprio lavoro, il proprio merito e impegno. Regione Lombardia ne ha individuati quattro.

1. Premialità e carriera. Ben oltre quanto stabilito dal Decreto 150/2009, Regione Lombardia ha messo in campo una serie di azioni volte a premiare il merito e a valorizzare le eccellenze. Alcuni esempi. La retribuzione dei dirigenti ha una quota variabile tra il 20% e il 30% ed è direttamente legata al raggiungimento dei risultati. Nell’ottica di differenziare, valorizzando il merito, la contrattazione decentrata del 2008 ha previsto l’introduzione di riconoscimenti al personale delle categorie, coinvolto in progetti strategici di miglioramento organizzativo, e al personale che svolge particolari attività, specialistiche, tecniche o ispettive.

2. Valutazione e risultati. Tra il 1995 e il 2000 è stata sperimentata la prima metodologia per la valutazione delle prestazioni dirigenziali, quale strumento per orientare i comportamenti alla realizzazione degli obiettivi. Il sistema di valutazione si è evoluto gradualmente. A oggi la metodologia è caratterizzata da terzietà, trasparenza e garanzia; tre elementi estremamente qualificanti assicurati anche dalla presenza del Nucleo di valutazione delle prestazioni dirigenziali. Dei 249 dirigenti in servizio presso la Giunta regionale della Lombardia, circa il 67% ha conseguito fra il 96% e il 100% degli obiettivi assegnati a inizio anno. Circa il 17% dei dirigenti si è posizionato nella fascia 81-90% (tab.1).

Accanto alla retribuzione fissa, il sistema lombardo oggi riconosce:

- obiettivi individuali (incidenza fino al 60% della valutazione) legati a PRS/DPEFR, nonché volti a garantire lo svolgimento delle attività entro ottimali standard qualitativi;
- obiettivi di miglioramento organizzativo (incidenza 10% sulla valutazione);
- obiettivi di efficiente gestione finanziaria (incidenza 30% della valutazione) (fig.1).

3. Percorsi di formazione e accrescimento della professionalità. Il testo proposto dal ministro Brunetta prevede l’accesso ai percorsi di alta formazione e di crescita professionale come strumento per premiare il merito. Regione Lombardia ha sempre interpretato la crescita professionale in questo modo e per migliorare tale impostazione ha da poco avviato una nuova modalità di formazione: gli stage rivolti al personale interno.

«Da quindici anni in prima linea nello studio e nell'attuazione di percorsi innovativi»

4. *Mobilità come opportunità di sviluppo.* Abbiamo previsto un progetto integrato di formazione-lavoro, che consente ai dipendenti delle sedi milanesi e lombarde di Regione Lombardia di maturare un'esperienza sia in ambito nazionale sia in ambito comunitario tramite l'attività prestata presso le delegazioni di Roma e Bruxelles.

Un ulteriore obiettivo: attrarre talenti

Le innovazioni non sono però ancora finite. Affinché Regione Lombardia possa essere un'istituzione sempre più concorrenziale, abbiamo sviluppato alcune modalità per attrarre talenti nel nostro ente. Per esempio i Contratti di formazione e lavoro (CFL) destinati a giovani specialisti. I trenta comunicatori inseriti da poco in modo pervasivo in tutte le direzioni stanno aiutando la nostra amministrazione a colmare l'incapacità a utilizzare efficacemente gli strumenti di comunicazione con i cittadini.

Abbiamo inoltre sperimentato meccanismi di selezione del personale che, coniugando celerità delle procedure con criteri di scelta, hanno consentito di selezionare veramente i migliori e non solamente quelli che hanno studiato di più; per questo nei concorsi più recenti abbiamo utilizzato test psicoattitudinali e previsto l'inserimento di uno psicologo nelle commissioni. Il dato più interessante è che in trentasei mesi si sono svolte sedici procedure a cui hanno partecipato complessivamente 8000 candidati, con tempi certi di inizio e conclusione delle stesse dichiarati già nel bando di concorso.

Infine non abbiamo mai smesso di cercare partner internazionali con cui confrontarci e da cui apprendere. Perciò promuoviamo la partecipazione dei dipendenti a END (Esperti nazionali distaccati) presso la Commissione europea.

In sintesi, Regione Lombardia è da quindici anni in prima linea nello studio e nell'attuazione di percorsi innovativi capaci di formare una nuova cultura organizzativa, orientata all'efficienza e al bene comune. Siamo ben consapevoli del cammino percorso e stiamo cercando di trasmettere quanto di positivo abbiamo appreso a tutta la pubblica amministrazione lombarda; in primo luogo agli enti come il mondo camerale, con cui lavoriamo gomito a gomito per l'attuazione dell'Accordo di programma sulla competitività.

Non crediamo di avere già terminato il nostro percorso: abbiamo la possibilità di migliorare ancora, rinnovando il gusto delle sfide legate alla qualità, ai tempi, al rispetto dei costi, alla capacità di comunicare i risultati.

Tuttavia, con un certo orgoglio, possiamo oggi dire che se il ministro Brunetta avesse avuto l'incarico di assessore alla Funzione pubblica in Regione Lombardia, avrebbe avuto ben poco lavoro da fare!



Un agile strumento per competere

Roberto Calderoli

ROBERTO CALDEROLI
È MINISTRO
PER LA SEMPLIFICAZIONE
NORMATIVA

SEMPLIFICARE OGGI, PASSATEMI IL TERMINE, È UN ESERCIZIO COMPLICATO. Semplificare infatti significa non solo ridurre il numero delle leggi ma – e qui si valuterà il risultato tangibile dell'opera di riassetto normativo in corso – anche fornire certezza alle imprese e regole trasparenti al mercato, riducendo i costi e i tempi burocratici che le prime affrontano per adempiere a quanto le leggi prescrivono. Ci sono però numerosi vincoli alla realizzazione di questi nobili obiettivi, vincoli di cui si deve tenere conto nello scrivere nuove norme. Ne cito solo alcuni, a titolo di esempio.

Le riforme:

- non devono generare ulteriori oneri per le amministrazioni (se non altro per non aggravare ulteriormente il nostro debito pubblico);
- devono garantire un livello di tutela adeguato per la collettività (anche per gli interessi di chi non può essere adeguatamente rappresentato, come per esempio i nostri figli);
- devono, possibilmente, cercare di evitare le trappole dei “complicatori”, siano essi amministrazioni o categorie professionali (le prime cercano di mantenere il proprio potere discrezionale, anche quando quest'ultimo non è più né proporzionato né utile al procedimento; le seconde, prosperano proprio grazie al proliferare delle regole – la cosiddetta *regulatory inflation*);
- devono, infine, cercare di proteggere le nostre imprese, senza però incorrere in procedure di infrazione da parte dell'Unione europea.

Tutto ciò richiede da parte nostra creatività, determinazione e passione, ma soprattutto capacità di ascolto delle parti sociali, in particolare delle associazioni di imprenditori, che ci segnalano regolarmente possibili interventi per accorpare procedimenti, ridurre tempi, dare certezza e trasparenza al mercato. Le proposte di intervento vengono poi “misurate” dai nostri esperti con i tradizionali e ormai diffusi strumenti di *better regulation*.

Mi limito a tre esempi di quanto realizzato proprio in seguito a segnalazioni e contributi provenienti dalle camere di commercio: l'abolizione del libro e dell'elenco soci per le Srl, la riforma dello Sportello unico per le attività produttive e l'uso della Comunicazione unica come strumento di semplificazione, sia per la nascita dell'impresa sia per l'avvio delle attività.

Abolizione di libro ed elenco soci per le Srl

Con gli interventi contenuti nel Decreto legislativo n. 112/2008 (Legge n. 133/2008) abbiamo abolito il libro soci e l'elenco soci per le Srl (sia esso contestuale o meno alla presentazione annuale del bilancio), con risparmi “reali” misurati da Netconsulting pari

a circa 200 milioni di euro l'anno (più di 156 milioni di risparmi per le imprese e oltre 43 milioni di risparmi previsti per le camere di commercio, grazie alla mancata gestione dell'elenco soci). Ma non abbiamo solamente eliminato procedimenti e generato risparmi, abbiamo anche eliminato quelle che potremmo chiamare impropriamente (mi perdonino gli economisti) le "asimmetrie informative" del sistema, identificando, nel trasferimento di quote di Srl depositate presso il Registro imprese grazie alla Comunicazione unica, lo strumento per fornire al mercato informazioni ufficiali sugli assetti societari, informazioni sicure perché "certificate" all'origine.

La riforma dello Sportello unico per le attività produttive

La riforma dello Sportello unico a cui abbiamo dedicato tempo ed energie nel 2009 ha come obiettivo di realizzare quanto prescrive la Legge n. 112 del 1998, una *best practice* che l'OCSE ci ha riconosciuto più di dieci anni fa, ma che non siamo ancora riusciti a implementare. La posta in gioco è come noto elevata, si tratta della possibilità concreta di ridurre in modo significativo i tempi lunghi e gli oneri amministrativi (in particolare gli obblighi di tipo informativo) in cui le imprese incorrono, a vario titolo, per la realizzazione e per l'utilizzo di un impianto produttivo. I risparmi previsti non sono secondari: la nostra previsione è di 135 euro per impresa, generato dal maggiore grado di certezza sui tempi e sugli atti conclusivi del procedimento.

Questa in sintesi la strategia seguita:

- *un modello interamente informatizzato*, che si realizza grazie al sistema delle camere di commercio (portale www.impresainungiorno.gov.it e Comunicazione unica) e all'utilizzo di strumenti "semplici" (posta elettronica certificata, firma digitale e protocollo informatico);
- *il controllo formale e il rilascio della ricevuta in modalità automatica* grazie all'utilizzo dell'informatica; la ricevuta poi, nei casi di comunicazioni, dichiarazioni o provvedimenti di silenzio-assenso, vale quale esplicita autorizzazione (la cosiddetta ricevuta-provvedimento);
- *un vasto ambito di applicazione*, in quanto la riforma include non solo i procedimenti previsti dall'articolo 38 del Decreto legislativo n. 112/08, ma anche quelli della "Direttiva servizi" n. 2006/123/CE e, più in generale, tutte le comunicazioni e dichiarazioni e le istanze necessarie per avviare ed esercitare un'attività economica;
- *nel pieno rispetto delle normative regionali e nazionali di settore* l'obbligo dell'informatica, limitato al front-office, automatizza i processi, ma non modifica le discipline sottostanti;
- *l'attuazione graduale della riforma* privilegia l'avvio e l'automazione dello sportello per le procedure più semplici, liberando tempo e risorse per affrontare successivamente i

«Siamo ripartiti da una buona idea che rischiava anch'essa di rimanere inattuata»

procedimenti più complessi, quelli relativi alla realizzazione degli impianti produttivi;

- *la nuova figura dell'Agenzia per le imprese*, soggetto privato accreditato che opera in regime di libera concorrenza e che consente agli imprenditori, soprattutto ai più piccoli, di delegare ogni rapporto con le amministrazioni pubbliche e di accelerare – tramite la dichiarazione di conformità – i tempi di evasione delle pratiche, consentendo l'avvio immediato delle attività economiche.

La Comunicazione unica

Sbloccando e accelerando la pubblicazione delle previste regole tecniche (DPCM 6 maggio 2009), siamo ripartiti da una buona idea che rischiava anch'essa di rimanere inattuata. Lo abbiamo fatto perché a nostro avviso la Comunicazione unica (prevista dall'articolo 9 del Decreto legislativo n. 7/07, Legge n. 40/2007) risolve in modo semplice ed economico una serie di problematiche tipiche della *better regulation*. In particolare, migliorandola e ampliandone le potenzialità abbiamo:

- *esteso* (con l'articolo 38 del Decreto legislativo n. 112/2008 e il regolamento di riforma dello Sportello unico) l'ambito di applicazione della Comunicazione unica, prevedendo la possibilità di utilizzarla non solo per la nascita dell'impresa, ma anche per l'inizio di attività, includendo tutte le dichiarazioni e le comunicazioni previste per avviare un'attività economica, inclusi i procedimenti che richiedono il silenzio-assenso da parte delle amministrazioni;
- *incluso*, nel recepire la Direttiva n. 2006/123/CE, la possibilità di utilizzare la Comunicazione unica anche per l'avvio di attività di servizi che non prevedono particolari autorizzazioni;
- *previsto*, con il disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri del 12 novembre 2009, l'iscrizione automatica all'albo delle imprese artigiane – già operativa in Lombardia – in forza di una dichiarazione sostitutiva dell'interessato, attestante la sussistenza dei requisiti di legge, da presentare mediante la Comunicazione unica, mantenendo ferme le competenze di accertamento e controllo *ex post* dei soggetti preposti alla tenuta dell'albo.

Con i miglioramenti apportati alla Comunicazione unica contiamo di raggiungere l'obiettivo che ci siamo dati nel recepire le richieste della Commissione europea, formulate con lo Small Business Act (direttiva del Consiglio dei ministri del 27 novembre 2009), in particolare quello di accorciare ulteriormente i tempi necessari per fondare un'impresa e al contempo di risolvere alcune distorsioni, in modo semplice, economico ed efficace. Infatti, con la Comunicazione unica:

«Tutte le informazioni sono comunicate “alla fonte”, con un unico strumento»

- le imprese non devono dichiarare più volte e ad amministrazioni diverse le stesse informazioni;
- le amministrazioni non hanno necessità di chiedere informazioni già in possesso di altre amministrazioni, creando disallineamenti nei rispettivi archivi informatici, allungando i tempi procedurali e generando oneri aggiuntivi che ricadono direttamente o indirettamente sulle imprese.

Questo è reso possibile grazie all'informatica, perché tutte le informazioni sono comunicate “alla fonte” con un unico strumento e vengono poi inoltrate automaticamente a tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento, centrali o locali, garantendo trasparenza, tempi ed esiti certi per l'impresa.

Infine, le modifiche apportate alla Comunicazione unica possono essere risolutive di un altro tradizionale problema dello Sportello unico: la mancanza di una definizione – almeno a livello regionale – del “portafoglio essenziale” dei servizi erogati, con conseguente frammentazione della tipologia di “sportelli unici”, spesso costituiti al solo fine di gestire alcuni procedimenti. Con le riforme sopra descritte ora sono le imprese stesse o i soggetti da esse delegati – e non le singole amministrazioni – a scegliere se utilizzare o meno la procedura semplificata della Comunicazione unica, creando “dal basso” il portafoglio di servizi amministrativi di cui hanno bisogno. Le imprese infatti potranno essere fattori di accelerazione nella standardizzazione della modulistica e dei procedimenti amministrativi e fornire al legislatore spunti sulle possibilità di estensione dell'ambito di applicazione di questo importante strumento, che consente di utilizzare le metodologie dell'ICT in maniera agile e intelligente, allo scopo di abbattere i tempi e i costi della burocrazia e rendere così più competitive le nostre imprese.

L2

I comuni in prima linea Sergio Chiamparino

SERGIO CHIAMPARINO
È PRESIDENTE
DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COMUNI D'ITALIA
E SINDACO DI TORINO

SI PARLA DI SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE DA MOLTO TEMPO, dall'ormai lontano 1998. Eravamo nella stagione di avvio delle leggi di semplificazione, di decentramento amministrativo delle competenze e dei poteri.

È nato dall'esigenza di individuare un unico punto di riferimento per le imprese sul territorio, un unico livello di governo, il Comune, quale solo responsabile di un provvedimento finale avente a oggetto la localizzazione degli impianti produttivi di beni e servizi, la loro realizzazione, ristrutturazione, ampliamento, cessazione e riattivazione. Lo Sportello unico ha vissuto inizialmente una fase di grandi aspettative da parte di tutti gli attori coinvolti, sostituita però negli anni da una certa diffidenza e sfiducia verso la semplificazione delle procedure effettivamente realizzata. I motivi che negli anni hanno impedito il successo pieno dello strumento sono senz'altro da rinvenirsi nell'incertezza delle normative statali e/o regionali nelle materie interessate dal procedimento unico, nella difficoltà di interlocuzione tra i numerosi soggetti coinvolti, nella quasi impossibilità di standardizzare le fasi interne a ciascun procedimento, nel ritardo del nostro paese in tema di utilizzo da parte della pubblica amministrazione delle moderne tecnologie informatiche e nella mancata copertura della rete Internet su tutto il territorio nazionale. Non poco poi ha pesato l'assenza di risorse destinate alla formazione del personale che, all'interno di ogni comune, si è dovuto confrontare con competenze e funzioni molto complesse e delicate. Ciononostante, a oggi, i dati di Sportello impresa ci dicono che 5718 comuni (il 70,6% del totale) hanno istituito uno Sportello unico delle attività produttive (SUAP): di questi, 1826 in forma singola e 3892 in forma associata, che coprono l'84,6% della popolazione.

In questo quadro si inserisce la recente riforma del SUAP (Sportello unico per l'attività produttiva) introdotta dal Decreto legislativo n. 112/2008 che, fra le novità più rilevanti, prevede la possibilità per i comuni di delegare le funzioni a esso relative alle camere di commercio, le quali mettono a disposizione il portale www.impresainungiorno.gov.it.

Criteri e principi in breve

Di importanza strategica per il futuro assetto normativo della materia sarà dunque l'attuazione dei criteri e dei principi contenuti nel Decreto legislativo n. 112/2008, per «garantire uniformemente i diritti civili e sociali e omogenee condizioni per l'efficienza del mercato e la concorrenzialità delle imprese su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione». Tali criteri e principi possono essere così riassunti:

- attuazione del principio secondo cui, salvo quanto previsto per i soggetti privati (Agenzia per le imprese) dall'articolo 9 del Decreto legislativo n. 7/2007, convertito dalla

«L'attività d'impresa può essere avviata immediatamente nei casi in cui sia sufficiente la presentazione allo Sportello unico della dichiarazione di inizio attività»

Legge n. 40/2007 (Comunicazione unica) lo Sportello unico costituisce l'esclusivo punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva e fornisce, altresì, una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle di cui all'articolo 14-quater, comma 3, della Legge n. 241/1990;

- viene assicurato, anche attraverso apposite misure telematiche, il collegamento tra le attività relative alla costituzione dell'impresa di cui alla Comunicazione unica disciplinata dall'articolo 9 del Decreto legislativo n. 7/2007, convertito dalla Legge n. 40/2007 e le attività relative all'attività produttiva di cui sopra;
- le disposizioni si applicano sia per l'espletamento delle procedure e delle formalità per i prestatori di servizi di cui alla direttiva del Consiglio e del Parlamento europeo del 12 dicembre 2006, n. 123, sia per la realizzazione sia per la modifica di impianti produttivi di beni e servizi;
- l'attestazione della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'esercizio dell'attività d'impresa può essere affidata a soggetti privati accreditati ("Agenzie per le imprese"). In caso di istruttoria con esito positivo, tali soggetti privati rilasciano una dichiarazione di conformità che costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività. Qualora si tratti di procedimenti che comportino attività discrezionale da parte dell'amministrazione, i soggetti privati accreditati svolgono unicamente attività istruttorie in luogo e a supporto dello Sportello unico;
- l'attività d'impresa può essere avviata immediatamente nei casi in cui sia sufficiente la presentazione allo Sportello unico della dichiarazione di inizio attività;
- lo Sportello unico, al momento della presentazione della dichiarazione attestante la sussistenza dei requisiti previsti per la realizzazione dell'intervento, rilascia una ricevuta che, in caso di Denuncia inizio attività (DIA), costituisce titolo autorizzatorio. In caso di diniego, il privato può fare ricorso alla conferenza di servizi di cui agli articoli da 14 a 14-quinquies della Legge n. 241/1990 e s.m.;
- per i progetti di impianto produttivo eventualmente contrastanti con le previsioni degli strumenti urbanistici, è previsto un termine di trenta giorni per il rigetto o la formulazione di osservazioni ostative, ovvero per l'attivazione della conferenza di servizi per la conclusione certa del procedimento;
- in caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, scaduto il termine previsto per le altre amministrazioni perché si pronuncino sulle questioni di loro competenza, l'amministrazione procedente conclude in ogni caso il procedimento prescindendo dalla pronuncia delle altre amministrazioni; in tal caso, salvo il caso di omessa richiesta del-

«L'auspicio è che tutta la responsabilità non venga poi scaricata sui comuni»

l'avviso, il responsabile del procedimento non può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata emissione degli avvisi medesimi.

La sfida in tema di SUAP per i comuni è tutta nelle forme in cui verrà declinata la collaborazione con Unioncamere per l'attivazione e la gestione del portale www.impresainungiorno.gov.it e in cui, in ossequio alla direttiva cosiddetta "Bolkestein", si sostanzierà l'attività di informazione a tutti i prestatori di servizi degli stati membri che vogliono stabilire nel nostro paese la loro impresa.

L'auspicio che, come presidente ANCI, mi sento di esprimere è che, in assenza di risorse adeguate e soprattutto di tempi certi per l'adempimento degli obblighi da parte delle altre pubbliche amministrazioni partecipanti al procedimento unico, ciò non avvenga scaricando tutta la responsabilità sui comuni.

ComUnica e SUAP: l'esperienza a Milano e in Lombardia

Mauro Bonetto Gandolfi

NELL'EPOCA DELLA CARTA LE COMUNICAZIONI ERANO LENTE E DIFFICILI. Per questo ogni ente pubblico si era organizzato come una monade, dando carico al cittadino e all'imprenditore di raccogliere tutto quanto necessario (tanti pezzi di carta, con un'impressionante quantità di duplicazioni...) e recapitare il tutto, affinché lei, la "monade ente pubblico", potesse svolgere il suo compito.

Si era generata così una mentalità "a sistema solare". Ogni ente era un Sole attorno al quale ogni altra cosa ruotava e guardava a tutto il resto come fossero semplici satelliti: tanto gli utenti, portatori di informazioni, quanto le altre amministrazioni, che pur essendo cugine o sorelle, sono state viste sempre come *soggetti terzi*.

Se le monadi potevano avere una logica ai tempi della carta, con la telematica il quadro è cambiato totalmente: si è iniziato a capire che si trattava di un concorso unitario, di un gioco di squadra. E la conclusione è stata che se tutti giocano bene, tutti vincono; se invece uno o due non giocano o giocano male, tutti perdono: le imprese e la pubblica amministrazione e, in definitiva, l'economia e il paese.

Quindi l'*interoperabilità* di dati e processi è oggi la vera sfida: il contributo di tutti sarà il successo di tutti, senza gelosie e arroccamenti. Alle imprese del resto non interessa *chi* fa che cosa. Se devono avviare una pratica per ottenere una licenza o un'autorizzazione, vogliono poterla fare dalla A alla Z, evitando cioè una defatigante e lentissima caccia al tesoro, fornendo alla pubblica amministrazione esclusivamente le informazioni necessarie e una volta per tutte. Saranno poi i diversi enti coinvolti che, raccordandosi e cooperando proattivamente, in un'ottica d'integrazione, faranno risparmiare all'utente tempo e fatica.

Quando si affrontarono per la prima volta i temi della semplificazione e dello Sportello unico (circa dieci anni fa) c'era entusiasmo a Milano, specie tra le associazioni imprenditoriali, ma la mentalità e l'impostazione "a monadi" erano assai più radicate; mancavano le leggi sull'amministrazione digitale e la tecnologia delle reti era più arretrata. Ci si scontrò con l'enorme corpo di regole e processi che incombeva sulla materia e, ben presto, sconcerto e rassegnazione subentrarono all'entusiasmo.

Ma era l'unica strada, la strada maestra, e oggi finalmente iniziamo a percorrerla davvero.

Lo stato delle cose

Le aspirazioni di ieri si stanno attuando oggi, in parte a livello operativo e legislativo, con disposizioni già in essere e altre in allestimento (Regolamento per lo Sportello unico attività produttive – SUAP –, il nuovo Codice dell'amministrazione digitale ecc.): ogni ente

MAURO BONETTO GANDOLFI
È VICEDIRETTORE DIGICAMERE*

*Digicamere è una società consortile delle camere di commercio di Milano, Monza e Brianza, Varese, Pavia, cui partecipano l'Unione regionale delle camere lombarde e Infocamere, la società consortile nazionale delle camere di commercio.

«L'impresa può prendere vita come soggetto in tempi molto brevi»

deve fare al meglio la propria parte per ottimizzare i processi e migliorare i dati dell'intera pubblica amministrazione. Deve cioè evitare di chiedere agli utenti informazioni già in possesso di altre amministrazioni e mettere a disposizione degli altri enti i propri dati e processi: in sostanza, coordinarsi e interagire.

Grandi passi avanti sono avvenuti sul piano nazionale grazie alla telematizzazione, in particolare per le camere di commercio, con il progetto "Impresa in un giorno" e con la "Comunicazione unica", un unico processo per gli adempimenti anagrafico-giuridico-amministrativi verso camere di commercio, Agenzia delle entrate, INPS e INAIL, che ha assegnato alle camere il ruolo di *entry point*.

Parallelamente, a livello territoriale, la Regione Lombardia è intervenuta con una serie di azioni per la semplificazione degli adempimenti delle imprese e l'integrazione dei processi, introducendo modalità standard e l'autodichiarazione per l'inizio della attività di impresa (DIAP, DIA ecc.), demandando i controlli della pubblica amministrazione territoriali a momenti successivi.^[1]

Nella stessa direzione si muovono alcuni interventi di semplificazione in corso, anche a livello nazionale e altri avverranno a breve, in relazione al recepimento della direttiva europea Bolkestein.

Pertanto in tutta questa materia è ai comuni-SUAP, come soggetti preposti alla pianificazione del territorio di competenza, che viene attribuito il ruolo di "pivot" rispetto agli altri soggetti pubblici interessati (ASL, Arpa, vigili del fuoco ecc.).

Ne consegue che, operativamente, Camera di Commercio - ComUnica^[2] e Comune-SUAP rappresentano i due soggetti/strumenti centrali di riferimento per la semplificazione, l'integrazione e la razionalizzazione dei processi burocratici delle imprese (fig. 1).

Su queste basi la Camera di Commercio e il Comune di Milano, d'intesa con le principali associazioni imprenditoriali, hanno iniziato da circa un anno – con il progetto "One Stop Shop" – un ulteriore sforzo di razionalizzazione e aggregazione, partendo dalla constatazione che tra i due principali adempimenti (ComUnica e DIAP) esiste una larga sovrapposizione di dati (oltre il 70%) e che essi fanno parte di un processo logico unitario e concatenato: prima la costituzione dell'impresa come entità giuridico-amministrativa, poi la sua qualificazione produttiva sul territorio.

Gestendo e risolvendo entrambi gli aspetti in forma semplice e ben coordinata, l'impresa può prendere vita come soggetto economico reale in tempi molto brevi e a costi ridotti, fornendo in un'unica soluzione i dati per tutti i diversi enti coinvolti e attivando i vari procedimenti.

Posto che in questo approccio integrato il Comune e la Camera di Commercio sono i due soggetti centrali dal punto di vista operativo, la Camera – occupandosi del pri-

NOTE

1. L'insieme delle iniziative regionali per la semplificazione è stato riassunto e ribadito a novembre in una comunicazione del presidente Formigoni alla Giunta regionale.
2. La nuova procedura telematica di invio dei dati alle CCIAA prevede l'utilizzo di un software gratuito, denominato "ComUnica Impresa" (o solo ComUnica) che guida l'utente nella compilazione della Comunicazione unica per la nascita d'impresa (e per le successive variazioni e cancellazione).

«Le camere di commercio dispongono da tempo di una telematizzazione assai estesa»

mo step tramite ComUnica – ovvero la creazione dell’impresa come soggetto giuridico, viene a costituire il primo (in termini di tempo) *entry point* naturale per un’impresa.

Se presso questo *entry point* vengono raccolte e controllate con cura fin dal primo momento le informazioni necessarie a espletare le pratiche di un’impresa presso la pubblica amministrazione, i successivi step presso gli altri enti coinvolti potranno svolgersi in maniera rapida e lineare.

Poiché le camere di commercio dispongono da tempo di una telematizzazione assai estesa, esse possono scegliere tra due soluzioni per l’invio telematico dei dati da parte delle imprese, una più orientata alle società di capitali (software ComUnica-Fedra), l’altra più orientata alle piccole società individuali (software Starweb): le due soluzioni sono utilizzate da professionisti (commercialisti, notai ecc.) e da associazioni imprenditoriali di categoria.^[3]

Di questi prodotti software sono state create due versioni, entrambe integrate con la DIAP, secondo i dati e i formati previsti dalla Regione Lombardia (Fedra-DIAP, già operativo; Starweb-DIAP, in allestimento). Nei due casi l’utente viene assistito da due supporti automatici: 1) schermate video in cui compaiono automaticamente i dati già disponibili sul Registro delle imprese, in modo da consentire un controllo visivo e da limitare l’inserimento dei nuovi dati allo stretto necessario; 2) un set di controlli preventivi in grado di assicurare la completezza delle informazioni e la riduzione di errori e incongruenze.

Attraverso un sistema di convenzioni, di deleghe e di procure simile a quello già esistente per la ComUnica, il Comune di Milano ha creato il contesto organizzativo e giuridico per lo start up del progetto “One Stop Shop”, secondo il processo descritto in precedenza: quindi un’impresa (fig. 2) può recarsi presso vari punti di accesso costituiti oggi da associazioni di categoria e dei professionisti (a breve anche dalle nuove agenzie per le imprese)^[4] e fornire in un’unica soluzione sia ComUnica (verso Camera di Commercio, Agenzia delle entrate, INPS, INAIL ecc.), sia la DIAP (verso il SUAP del Comune di Milano e poi, ove necessario, ASL, Arpa, vigili del fuoco ecc.).

Parallelamente il Comune di Milano ha dotato il proprio SUAP di una modalità di compilazione diretta della DIAP via web, che potrà essere utilizzata in vari altri casi (per esempio, invii separati delle pratiche, variazioni inerenti i dati di competenza esclusiva del SUAP comunale).

Poiché da aprile l’utilizzo della modalità telematica ComUnica verso le camere di commercio sarà obbligatorio anche per le piccole imprese, di fatto anche il flusso delle DIAP verso il Comune di Milano verrà rapidamente telematizzato, tenendo conto che l’entrata in vigore del regolamento SUAP comporterà l’obbligatorietà della telematizzazione a partire, di fatto, dall’autunno 2010.

3. E saranno certamente anche lo strumento usato dalle nuove Agenzie per le imprese.

4. In futuro anche punti di accesso che camere di commercio o comuni intendessero costituire presso le proprie sedi, nell’ottica di fornire un servizio di assistenza e supporto alle imprese.

«Rilevante è il concetto di “comunità di pratiche”»

Il risultato sarà una fortissima accelerazione dei tempi di apertura di un’impresa che, almeno per le categorie soggette al regime di autodichiarazione (praticamente tutti gli esercizi commerciali al di sotto dei 200 m², parrucchieri, estetisti ecc.) renderà raggiungibile l’obiettivo di “impresa in un giorno”; vantaggi ci saranno comunque anche per i casi che richiedono processi di controllo e di istruttoria più complessi e lunghi.

Contestualmente in Lombardia gli stessi meccanismi e principi vengono utilizzati^[5] presso altri comuni (per esempio Monza, d’intesa con la locale Camera di Commercio); così come, d’intesa con la Regione Lombardia, la Camera di Commercio di Varese e tutti i soggetti coinvolti, vengono sfruttati anche nell’ambito dell’importante sperimentazione in corso presso il SUAP del Comune di Varese che raggruppa da tempo circa trenta comuni del territorio.

Questa sperimentazione è molto importante e utile, perché consentirà di mettere a punto l’architettura regionale Muta e stabilire dei criteri uniformi di gestione degli adempimenti per le imprese, da estendere all’intero territorio regionale come standard.

In particolare a breve sarà pubblicato lo standard xml per le DIAP, elemento essenziale affinché i diversi SUAP possano comunicare facilmente con Muta, con gli altri SUAP, con ComUnica e i sistemi delle camere di commercio, nonché con il portale nazionale “impresainungiorno”.

Altrettanto rilevante è il concetto di “comunità di pratiche”, presente nella sperimentazione di Varese, cioè l’obiettivo di omogeneizzare completamente i processi e i controlli per i comuni del SUAP, in modo da poterli rendere noti e trasparenti per le imprese; è poi auspicabile che tale omogeneità venga estesa alle altre sperimentazioni limitrofe e poi all’intera Regione.

Sia le attività in corso al Comune di Milano sia quelle che, come detto, si stanno via via estendendo sul territorio della Regione Lombardia, consentiranno di mettere a punto le architetture e le soluzioni organizzative preferibili per lo smistamento e la circolazione delle varie informazioni e transazioni telematiche tra i diversi enti coinvolti, nazionali e territoriali. Le camere di commercio effettuano già il *dispatching* delle transazioni ComUnica verso i soggetti nazionali^[6] e potranno facilmente ampliare tale servizio per le DIAP verso i vari SUAP sul territorio.

C’è però, a livello territoriale, il problema di un analogo *dispatching* verso le ASL, le Arpa e i vigili del fuoco, laddove i primi due soggetti, ASL e Arpa, fanno già completamente parte della rete telematica e dei sistemi elaborativi della Regione Lombardia. Inoltre, i dati delle DIAP risultano essenziali per la costituzione di banche dati regionali, in particolare per il controllo integrato dei rischi sanitari e ambientali.

Una possibile soluzione, per la Lombardia, potrebbe consistere nell’invio sistematico delle DIAP, da parte dei sistemi delle camere di commercio o di altri, al sistema

5. Anche grazie a un finanziamento dell’accordo di programma Regione - camere di commercio lombarde.

6. Agenzia delle entrate, INPS, INAIL ecc.

«Le odierne tecnologie, in particolare quelle del cosiddetto *social software*, mettono a disposizione un'intera gamma di strumenti assai potenti per la gestione della conoscenza»

Muta, che si farebbe poi carico di un completo *dispatching* e di un macro *workflow* a livello regionale;^[7] parallelamente, per i SUAP che richiedano tale opzione, i sistemi delle camere di commercio potrebbero inviare le DIAP direttamente a loro, mantenendo però l'invio in doppio al sistema Muta. In tal caso saranno poi i SUAP stessi a stabilire se provvedere direttamente al *dispatching* verso gli altri soggetti territoriali coinvolti, oppure se affidare tale servizio a Muta (fig. 3).

Praticamente tutti i concetti e le soluzioni descritte per il Comune di Milano e la Regione Lombardia vengono recepite a livello nazionale con il nuovo Regolamento dei SUAP, che darà attuazione alle semplificazioni previste per le imprese nel Decreto legge dell'estate 2008 e che, insieme ad altre disposizioni, contiene la maggior parte dei concetti finora esposti: ComUnica e DIAP, telematizzazione estesa, SUAP generalizzati, interoperabilità di banche dati e processi tra pubblica amministrazione, *dispatching* attraverso reti pubbliche, *web services*, standardizzazioni ecc.

Pur con il massimo ottimismo per la rilevante accelerazione in corso, va considerato che mettere in atto e consolidare tutto l'insieme di novità normative e operative che convergono verso la semplificazione burocratica per le imprese, connettere i processi dei diversi enti e coordinarne e razionalizzarne dati e controlli ecc. non saranno cose né troppo facili né troppo brevi, e si incontrerà un numero significativo di problemi operativi da risolvere rapidamente.

Spesso, infatti, nuove norme e procedure, pur utili e doverose, presentano nelle fasi iniziali di attuazione aspetti specifici ai quali non si era prestata attenzione, difficoltà e contrasti, con relativa necessità di aggiustamenti, soluzioni operative e chiarimenti comportamentali.

La creazione della conoscenza operativa non è quindi né facile né breve, per tutti i soggetti coinvolti: imprese, associazioni, professionisti, uffici della pubblica amministrazione ecc.

Le tecnologie odierne, in particolare quelle del cosiddetto *social software*, mettono a disposizione un'intera gamma di strumenti assai potenti per la gestione della conoscenza, a partire dalla raccolta delle esigenze, dei problemi e delle idee nuove, per arrivare poi all'organizzazione delle informazioni, alla condivisione delle stesse, alle ricerche rapide e potenti, all'interazione tra i soggetti in varie forme e ritmi. Si può quindi creare una vera e propria "comunità di problema", stimolando la partecipazione dell'intera platea dei soggetti interessati, ma organizzandola con ruoli e responsabilità precisi: partendo dalle esigenze e dalle proposte di soluzione ai problemi, espresse da tutta la "comunità", si generano idee, si sviluppano possibili opzioni e, infine, si decidono (da parte dei soli soggetti responsabili, evidentemente) le soluzioni operative.

7. *Macro-workflow* nel senso che almeno occorre gestire e monitorare il flusso verso i diversi enti, le ricevute di ritorno ecc.

«Il futuro riserva ancora enormi potenzialità»

Anche nel caso della "conoscenza", come detto all'inizio e rappresentato in fig. 1, esistono due centri di aggregazione, ComUnica e SUAP, e infatti in Lombardia si sta lavorando su entrambi i fronti.

Digicamere, con la Camera di Commercio di Milano,^[8] ha messo in opera un articolato gruppo di lavoro e un sistema informatico di *social software* nella forma di un Wiki sulla Comunicazione unica, articolato in tutte le componenti necessarie per fornire informazioni e supporto, raccogliere idee ed esigenze, progettare soluzioni operative rapide.

Per la sperimentazione di Varese e le altre che a ruota seguiranno, la Regione Lombardia sta attuando un'iniziativa parallela e coordinata (Prisma), orientata ai SUAP e ai problemi della "comunità di pratiche" che si intende creare con tutti i soggetti interessati (ASL, Arpa, vigili del fuoco ecc.) e poi estendere sul territorio lombardo.

Il futuro è già iniziato

Se quanto finora illustrato appare già interessante, il futuro riserva ancora enormi potenzialità.

Come ho già accennato, esiste la possibilità, sfruttando appieno le opportunità delle odierne tecnologie infotelematiche, di ottenere dati corretti e controllati direttamente dagli utenti finali, anche se non esperti, mediante sistemi web di guida, orientamento, controllo ecc. Per esempio, una modalità che potremmo definire di "pratica facile", che consiste nella compilazione diretta della comunicazione da parte delle imprese: un "fai da te" tutto assistito e consigliato, tutto precompilato e precontrollato, con errori minimi e costi di intermediazione nulli per le imprese.

Un'impresa che desideri comunicare direttamente un suo cambio di sede via web, per esempio, potrebbe collegarsi direttamente al Registro delle imprese, vedere i dati esistenti e già registrati, modificarli immediatamente, se necessario, e controllarli online, essere informata e consigliata in tempo reale su eventuali altre operazioni necessarie, nonché avvisata sulle conseguenze che in automatico si possono generare (per esempio verso altri enti: Agenzia delle entrate, INPS, INAIL, Comune ecc.).

Risulta inoltre evidente il potenziale esistente, in materia di maggiori controlli sulla coerenza e sulla veridicità delle informazioni, legato all'interoperabilità e alla cooperazione per dati e ai processi tra i diversi enti della pubblica amministrazione e i riflessi che ciò potrà avere sulla qualità dei dati pubblici e sulla loro significatività a fini decisionali, previsionali e statistici.

8. Il sistema sarà reso disponibile anche alle altre camere socie di Digicamere, e tutte le altre camere della Lombardia, nonché gli altri enti coinvolti nella ComUnica a livello territoriale (Agenzia delle entrate, INPS, INAIL ecc.) che saranno i benvenuti nell'intento di facilitare l'omogeneità delle procedure e dei comportamenti sul territorio lombardo.

«Lo sviluppo di soluzioni tecnologiche rende superate molte architetture oggi in essere»

Se si prende il codice Ateco sull'attività delle imprese, per esempio, assai critico sia per il suo determinante utilizzo a fini previsionali, statistici e fiscali, sia per l'uso operativo sempre maggiore che ne viene fatto per determinare l'accessibilità a finanziamenti, gare ecc., la verifica e l'incrocio tra le informazioni possedute dai diversi enti (comuni, Agenzia delle entrate, camere di commercio, INPS, INAIL ecc.) potrebbe assicurare la completa coerenza ed esattezza del dato.^[9]

L'insieme di queste azioni e di questi controlli può portare realmente all'eliminazione degli errori, e quindi delle cosiddette "pratiche in sospenso", fatti salvi i casi realmente complessi e incerti.

Nel caso del Registro delle imprese, per esempio, dove la percentuale delle pratiche telematiche "in sospenso" per incompletezze, incoerenze, errori ecc. risulta piuttosto elevata, si può valutare che il lavoro degli uffici preposti, nei casi di "sospensione", sia due o tre volte maggiore rispetto a pratiche corrette (per non dire dei tempi e dei costi per le imprese). Considerando che su scala nazionale lavorano al Registro delle imprese, negli uffici camerali e collegati quasi 3000 persone, si può calcolare che la diminuzione di ogni percentuale di pratiche sospese comporterebbe notevoli benefici sugli organici, pari a decine di persone e milioni di euro.

Investire sui controlli e sugli "help" a monte, affinché i dati arrivino corretti, è quindi uno degli investimenti informatici a più alto tasso di redditività cui si possa pensare, e la stessa cosa vale per gli investimenti in supporto e assistenza agli utenti, sempre al fine di evitare errori.^[10]

In questa prospettiva, cioè dati che arrivano in forma sempre più automatica e corretta, andrà programmata una progressiva conversione del personale degli enti verso attività proattive di generazione, gestione e trasmissione della conoscenza, verso le attività di supporto e orientamento all'utenza e verso la gestione delle casistiche più complesse. Ma, guardando ancora più lontano, risulta evidente che lo sviluppo di soluzioni tecnologiche rende superate molte architetture oggi in essere e consente di pensarle in chiave del tutto nuova. Per esempio l'approccio xml consente di identificare e strutturare, all'interno di documenti diversi, singole porzioni di informazioni e dati in modo che esse risultino successivamente riconoscibili e riutilizzabili da altre applicazioni informatiche: un indirizzo, un nome, una ragione sociale, una voce di bilancio.

Si può quindi sviluppare, a livello nazionale e internazionale, una serie di standard e di tassonomie relative a specifiche aree di problema, affinché i soggetti di ognuna di esse possano facilmente interagire, come è già avvenuto nel campo dei bilanci aziendali con lo standard xbrl, obbligatorio in Italia da quest'anno.

Le architetture dei processi e dei dati della pubblica amministrazione potranno, in

9. Anche per banche dati già esistenti, mettendo a confronto, magari con l'ausilio di strumenti software intelligenti, le informazioni in capo alle diverse pubbliche amministrazioni.

10. Digicamere, per esempio, sta organizzando un servizio di supporto in loco, su richiesta delle camere di commercio, presso gli intermediari (professionisti, associazioni ecc.) più "scorretti", con finalità di informazione e formazione ad hoc, esami di casi specifici e *action learning*, affiancamento del personale intermediario ecc.

«Un processo accrescitivo ed esplosivo a rete»

questa prospettiva, essere riprogettate in forme diverse e più efficienti. Per esempio, per quanto riguarda il Registro delle imprese, si può pensare a atti notarili redatti con tecnica xml, che possono pervenire al Registro e aggiornarlo in forma assai più diretta rispetto all'attuale.^[11]

Tutta una serie di standard potranno perciò svilupparsi tra pubbliche amministrazioni, nazionali e internazionali: processi e dati delle pubbliche amministrazioni potranno assumere la fisionomia di un'interoperabilità tra *web services*, nella quale ogni ente, con la propria porzione di responsabilità esclusiva verso l'utenza (cittadini e imprese) e la propria titolarità diretta di dati, interagirà con gli altri, mettendo a loro immediata disposizione le proprie funzioni, prima a livello nazionale e poi a livello europeo, secondo regole e standard definiti, per assolvere ai compiti e ai servizi richiesti. Per esempio, un *web service* potrà far sì che i dati della residenza anagrafica di una persona vengano inviati telematicamente da un qualsiasi ente e sistema pubblico, per controllo, a un *web service* nazionale delle anagrafi dei cittadini (per l'Italia il sistema INA-SAIA, in allestimento), usando tassonomie e standard xml predefiniti, ottenendone come risposta la validazione e/o la vera residenza risultante ufficialmente.

Generalizzando il concetto, è evidente che esistono molte funzioni logiche pubbliche primarie, delle "particelle" o "molecole" di primo livello che possono assumere forme e tipi di gestione diversi da paese a paese, ma che, data la loro elementarietà, è senz'altro possibile ricondurre a "eventi" e "fatti" di base con primitivi standard comuni, anche a livello Ue, per esempio "molecole" quali, per i cittadini, nascita, professione, indirizzo di residenza, cambio di residenza, coniuge, figli, morte ecc.; per le imprese, nascita, tipo di attività, sede, cambio di sede, soci, cariche sociali, poteri, cessazione ecc. Si potrà quindi creare una piramide di standard applicativi, di *web services* pubblici, una sorta di *Public Register of Governments Web Services*, da declinare dai livelli regionali fino a quelli europei, aprendo la porta a un ampio lavoro di integrazione e di aggregazione delle informazioni che coinvolgerà enti locali, nazionali, imprese, cittadini ecc.

Un processo accrescitivo ed esplosivo a rete, come è successo nel campo dei computer, dove attraverso un analogo processo si è passati in non molti anni da una situazione di incomunicabilità all'attuale esplosione della circolazione delle informazioni e delle opportunità di business.

11. Tra l'altro un recentissimo schema di Decreto legge prevede che tutta l'attività notarile possa essere svolta con supporto informatico anziché cartaceo, con un sistema di firme digitali o comunque elettroniche e una conservazione anch'essa digitale a livello nazionale.

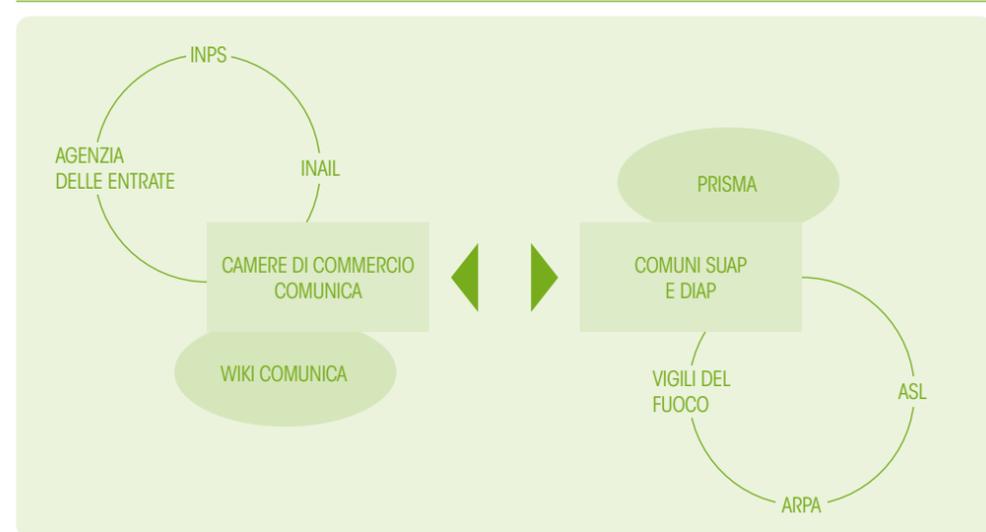


FIG. 1 – COMUNICA E SUAP: I DUE PILASTRI

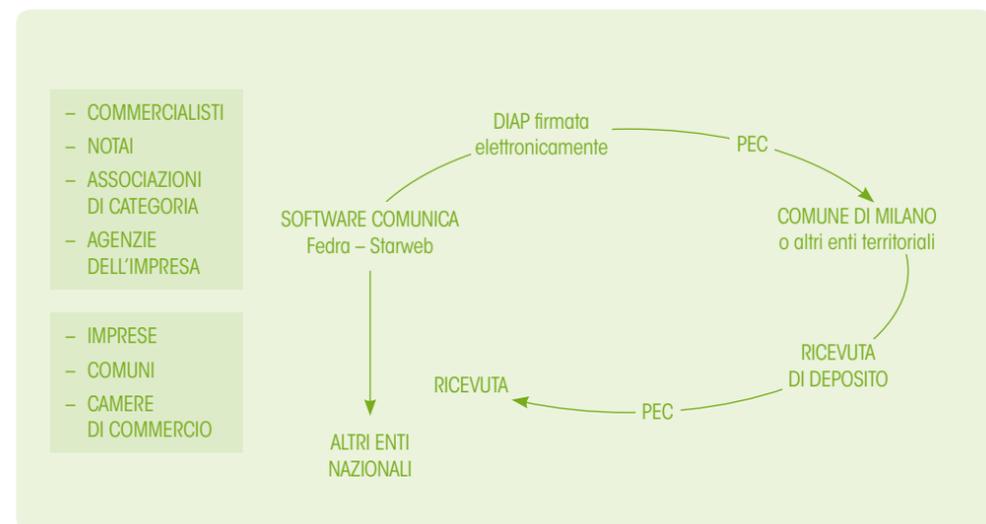


FIG. 2 – ONE STOP SHOP: START UP

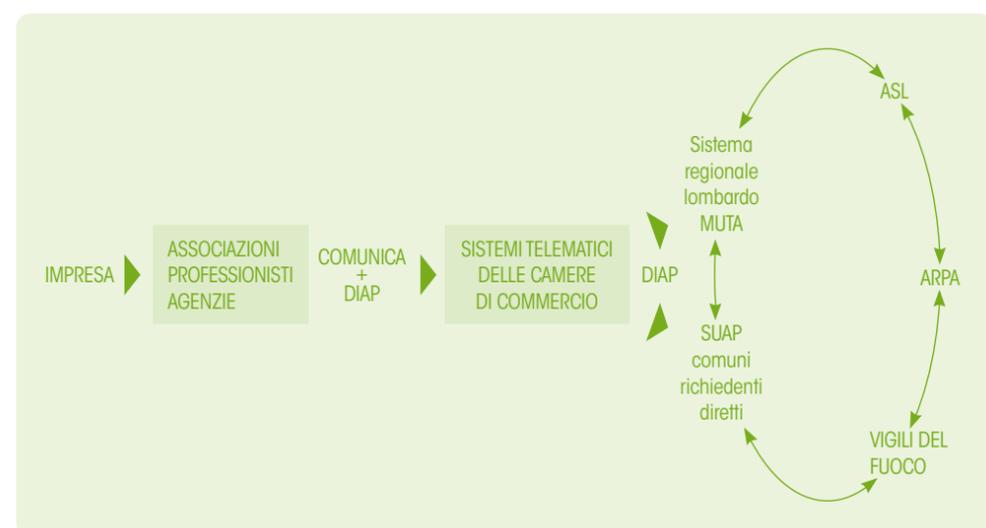


FIG. 3 – DISPATCHING



Infocamere per l'e-government

Valerio Zappalà

VALERIO ZAPPALÀ
È DIRETTORE GENERALE
INFOCAMERE

IL PIANO NAZIONALE DI E-GOVERNMENT (E-GOV 2012) INCLUDE TRA I SUOI OBIETTIVI strategici la semplificazione burocratica e amministrativa per le imprese. L'iter normativo dell'iniziativa, denominata "Impresa in un giorno", istituita con l'articolo 38 della Legge 133/2008, si sta concludendo con l'approvazione in Consiglio dei ministri del relativo regolamento di attuazione. Il suo effetto principale sarà il coinvolgimento strutturale delle camere di commercio nel funzionamento degli Sportelli unici per le attività produttive (SUAP) e comporterà la realizzazione di una vera e propria "rete" nazionale dei servizi alle imprese, integrata con il portale www.impresainungiorno.gov.it.

Tutto in un giorno

Gli Sportelli unici per le attività produttive, istituiti alla fine degli anni novanta, hanno il difficile compito di svolgere le attività di *front office* unico verso le imprese, coordinando l'operatività di tutte le amministrazioni e gli enti pubblici competenti nelle attività di concessione e autorizzazione riguardanti le attività produttive. È importante sottolineare come il buon funzionamento degli Sportelli unici, ai fini dello sviluppo economico di una determinata area, sia stato ed è di rilevante importanza: SUAP efficienti possono costituire uno strumento efficace per favorire l'insediamento di attività e di imprese nel territorio.

Il SUAP, infatti, assicura il controllo dei tempi di chiusura dei procedimenti, assiste le imprese nella comprensione degli adempimenti a loro carico, concerta l'operatività degli enti terzi che possono essere, in alcuni casi, organismi territoriali, come le ASL o le ARPA, e, in altri, articolazioni periferiche dello Stato, come i vigili del fuoco o le sovrintendenze. In assenza del SUAP è la singola impresa a dover avviare tanti procedimenti quanti sono gli enti coinvolti nel processo autorizzatorio di interesse.

Finora, a causa di difficoltà connesse prevalentemente al rapporto con gli enti terzi e alla complessità nel dare ai SUAP un'organizzazione efficiente, il successo dell'istituzione degli Sportelli unici è stato solo parziale.

All'inizio c'era ComUnica

Il progetto dello Sportello unico è stato a lungo perseguito da diversi governi e si integra con ComUnica, l'altra importante realizzazione affidata al sistema delle camere di commercio e su cui è importante soffermarsi per il suo valore in termini di semplificazione delle procedure.

«Rafforzare il ruolo delle camere di commercio come “volano” della crescita del sistema economico locale»

Grazie all’iniziativa “ComUnica”, infatti, dal 1° aprile 2010 l’iscrizione delle nuove imprese alle camere di commercio, la loro cancellazione nonché la comunicazione relativa alle variazioni nei dati precedentemente dichiarati avvengono solo per via telematica. Grazie a un unico modulo (denominato appunto “ComUnica”), disponibile sul sito www.registroimprese.it, compilabile online e inviabile tramite Internet, le imprese possono nascere in un giorno e sono messe in grado di assolvere, al massimo in sette giorni, a tutti gli adempimenti dichiarativi verso il Registro delle imprese delle camere di commercio; l’INPS per gli aspetti previdenziali, l’INAIL per quelli assicurativi, l’Agenzia delle entrate per gli aspetti fiscali e per l’ottenimento della partita IVA. La “regia” di tutte le comunicazioni è stata affidata alle camere di commercio, che sono diventate l’unico *front office* per tutte le registrazioni. Internet, firma digitale, posta elettronica certificata, formati standard come xbrl e pdf/a sono strumenti consolidati nell’ambito del sistema camerale e su di essi è stato possibile sviluppare ComUnica.

Infocamere: un patrimonio informatico unico

Per la realizzazione di questi importanti progetti, che hanno un elevato contenuto tecnologico e di innovazione, il sistema delle camere di commercio si avvale di Infocamere, che è la struttura dedicata alla gestione e alla divulgazione del patrimonio informativo del sistema camerale – di cui è parte integrante. Tale struttura ha come obiettivo primario quello di contribuire a rafforzare il ruolo delle stesse camere come “volano” della crescita del sistema economico locale e del miglioramento dell’efficacia della pubblica amministrazione nel rapporto con le imprese.

Infocamere assicura il costante aggiornamento delle strutture informatiche e telematiche delle camere di commercio, fornendo loro soluzioni tecnologiche all’avanguardia e il know-how necessario per svolgere nel modo migliore le proprie funzioni istituzionali e gestionali. La società garantisce l’operatività delle camere di commercio attraverso le migliori tecnologie oggi presenti sul mercato in ambito di sistemi hardware e software, che rendono possibile la piena e continua disponibilità della rete di collegamento sul territorio.

Tale struttura cura, inoltre, la gestione informatica di uno dei principali patrimoni informativi del nostro paese: il Registro delle imprese, tenuto per legge dalle camere di commercio. Si tratta dell’anagrafe nazionale delle imprese italiane, che ha valore costitutivo ed è strumento di pubblicità legale per le aziende. Istituito fin dall’origine (1993) come registro informatico, caratteristica che lo ha reso una novità assoluta in campo eu-

«Il Registro delle imprese è completamente “dematerializzato”»

ropeo, il Registro delle imprese è completamente “dematerializzato” grazie all’adozione della firma digitale, della posta elettronica certificata e delle tecnologie di conservazione sostitutive della carta. Le dimensioni dei dati contenuti nel Registro parlano da sole: nove milioni di persone fisiche presenti (imprenditori, soci, amministratori, sindaci e dirigenti); oltre sei milioni di imprese registrate; 900.000 bilanci depositati ogni anno.

Nell’ambito del sistema delle camere di commercio, Infocamere mette a servizio delle imprese e dei cittadini le proprie competenze ed esperienze tecnologiche in tema di digitalizzazione e semplificazione dei processi della pubblica amministrazione e rappresenta oggi una delle più importanti iniziative di e-government.

A1

Milano. Rappresentazione e attese di una città*

Claudio Bosio,
Guendalina Graffigna,
Edoardo Lozza

UNA CITTÀ È MOLTE COSE: un luogo, una storia, un insieme di artefatti politici/sociali/economici/culturali, una popolazione. Ciascuna “visione” mette in gioco piani di analisi diversi e peculiari.

Leggere una città dal punto di vista di chi la abita significa indagarne la dimensione soggettiva: le rappresentazioni, le esperienze, le aspettative elaborate dai cittadini in riferimento al comune ancoraggio di appartenenza; significa, in altre parole, sviluppare un’ esplorazione in prospettiva psico-sociale.^[1]

Leggere una città dal punto di vista degli stakeholder – ovvero di quei cittadini portatori di interessi e di domande “forti” – equivale a focalizzare l’attenzione su quelle parti della “soggettività urbana” più coinvolte e coinvolgibili nella prefigurazione del futuro di una città:^[2] perché portatrici di istanze progettuali, perché propense a un ruolo proattivo nell’azione di prefigurazione.

Entro questa cornice di riferimento si situa un’indagine – su cui qui riferiamo – finalizzata a profilare la Milano di oggi e quella futuribile sulla base delle rappresentazioni, dei percorsi di esperienza e delle attese dei segmenti della popolazione caratterizzati da una relazione di scambio intensa, cruciale, forse anche privilegiata con la città: gli stakeholder, appunto. Categoria suggestiva e un po’ evanescente, per la cui articolazione sul piano operativo rinviando alla nota metodologica posta in appendice e che qui ci limitiamo a esemplificare, evocando i mondi della ricerca scientifica, dell’alta formazione, della produzione culturale, della comunicazione, delle professioni, del management, dei servizi alla persona, della finanza, delle imprese.

Con riferimento a questi mondi ci siamo posti alcune domande di base: che immagine hanno di Milano? Come la vivono, con quali modalità di interazione e con quali ritorni? Che domande esprimono nei confronti della città e del suo futuro?

Ne è scaturito un percorso di ricerca di cui presentiamo qui, in modo sintetico, i principali risultati. Non prima di una riflessione che sentiamo doverosa. Esplorare Milano nella prospettiva degli stakeholder non equivale a dimenticare l’esistenza di “un’altra Milano”: meno protagonista, spesso connotata da limitazioni materiali e immateriali, ma non meno importante. A quest’“altra Milano”, peraltro, non sono mancate attenzioni di ricerca recenti,^[3] anche su questa rivista.^[4] A tali lavori potrà fare riferimento chi voglia estendere l’analisi assumendo una visione più ampia.

CLAUDIO BOSIO È DOCENTE DI PSICOLOGIA DEI CONSUMI E DEL MARKETING ALLA FACOLTÀ DI PSICOLOGIA DELL’UNIVERSITÀ CATTOLICA DI MILANO

GUENDALINA GRAFFIGNA È ASSEGNISTA DI RICERCA ALLA FACOLTÀ DI PSICOLOGIA DELL’UNIVERSITÀ CATTOLICA DI MILANO

EDOARDO LOZZA È RICERCATORE ALLA FACOLTÀ DI PSICOLOGIA DELL’UNIVERSITÀ CATTOLICA DI MILANO

* La ricerca di cui qui si presenta una sintesi è stata finanziata dalla Camera di Commercio di Milano. Per un approfondimento dei risultati cfr. A.C. Bosio, E. Lozza, *Milano e i suoi pubblici: aspettative, progettualità, valutazioni. Technical Report del laboratorio Culture organizzative e di consumo*, Facoltà di Psicologia, Università Cattolica di Milano, Milano 2009.

NOTE

1. Si veda per esempio R. Sennet, *La coscienza dell’occhio. Progetto e vita sociale nelle città*, Feltrinelli, Milano 1992; A.M. Nenci (a cura di), *Profili di ricerca e intervento psicologico-sociale nella gestione ambientale*, FrancoAngeli, Milano 2003.

2. Si veda per esempio A. Bagnasco, P. Le Galès, *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 2000; F. Zajczyk, S. Mugnano, *Quali partnership nei processi di rigenerazione urbana a Milano?*, in “Territorio”, n. 26, FrancoAngeli, Milano 2006.

3. Fra questi C. Ranci, *I limiti sociali della crescita. Secondo rapporto su Milano Sociale*, Maggioli, Rimini 2009; A. Agustoni, *I vicini di casa. Mutamento sociale, convivenza interetnica e percezioni urbane nei quartieri popolari di Milano*, FrancoAngeli, Milano 2003; F. Zajczyk, *La povertà a Milano*, FrancoAngeli, Milano 2003.

4. M. D’Ovidio, *I redditi dei milanesi*, in “Impresa&Stato”, n. 86, Bruno Mondadori, Milano 2009, pp. 36-43.

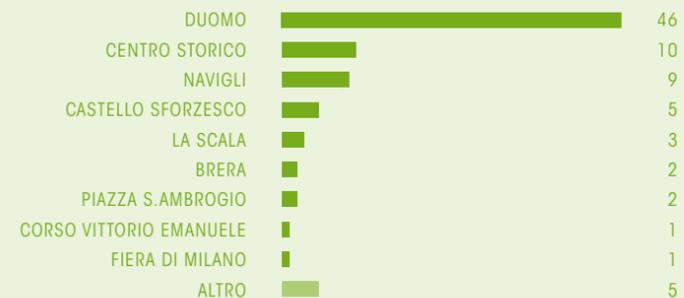


FIG. 1 – I LUOGHI CHE MEGLIO RAPPRESENTANO MILANO

C’È UN LUOGO CHE SECONDO LEI RAPPRESENTA DI PIÙ MILANO?
(Citazioni spontanee, valori percentuali)

L’immagine di Milano: una rappresentazione aperta, a legame debole

Dire “Milano” che cosa evoca presso gli stakeholder? Quale immagine viene costruita attorno a questa parola? Domande semplici, in apparenza; non altrettanto le risposte. La rappresentazione di Milano appare, infatti, al contempo complessa e caotica: ricca e ridondante nei contenuti ma povera di ancoraggi in grado di organizzare la rappresentazione in modo coerente e forte. Diversi sono i piani su cui si elabora l’immagine di Milano: quelli più immediati e “concreti” sono anche quelli sui quali è più difficile definire una rappresentazione chiara e consistente della città.

Il paesaggio

È noto che l’immagine di una città rimanda anzitutto a icone urbane: monumenti, piazze, luoghi in grado di catturare e ancorare al concreto tale immagine (il tema è ovviamente cruciale nella riflessione di urbanisti e architetti).

Nel caso di Milano, questo livello di rappresentazione appare decisamente debole (fig. 1): non mancano alcuni – non molti – “luoghi simbolici” (il Duomo, anzitutto), ma essi sono costruiti in modo prevalentemente stereotipale (“da cartolina”) anziché funzionare come mediatori/catalizzatori dello “spirito della città”.

Ricorrente, d’altra parte, è l’osservazione su come Milano abbia perso ormai da tempo un’identità urbana complessiva e si vada progressivamente configurando come un gigantesco “non luogo” (il riferimento a Augé è esplicito):^[5] eventualmente fruibile e apprezzabile in singole specifiche sue parti (il centro, i Navigli, il Castello, La Scala, Brera ecc.) ma povero di senso identitario comune e condiviso.

La mappa e il confine

Anche il riferimento al territorio della città non pare di molto aiuto alla costruzione di un’“identità urbana”: Milano è certamente il suo centro ma stabilirne i confini è arduo. Per la maggioranza degli intervistati Milano è un’area “vasta”, oltre il suo comune, una terra dai confini flessibili (fig. 2): l’hinterland e oltre.

Insistere nel pensare Milano in termini geografici sembra, alla fine, problematizzare anziché stabilizzare l’immagine della città: dove sta Milano e chi può dirsi milanese? Chi vi risiede in modo stanziale o chi vi transita scambiando in questo “contenitore urbano” esperienze, conoscenze, pratiche rilevanti?

5. M. Augé, *Non luoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, Eileuthera, Milano 2005.

FIG. 2 – LA MAPPA E IL TERRITORIO DI MILANO

A SUO PARERE QUALI SONO I CONFINI DI MILANO? (Citazioni spontanee, valori percentuali)



FIG. 3 – ASSOCIAZIONI SEMANTICHE A MILANO

LE LEGGO ORA UNA SERIE DI PAROLE. PER CIASCUNA DI ESSE MI DICA QUANTO PER LEI SONO LEGATE A MILANO. (% dei punteggi 8-10 della scala di valutazione)



FIG. 4 – I SETTORI E LE ATTIVITÀ CHE MEGLIO RAPPRESENTANO MILANO

LE LEGGO ORA UNA SERIE DI SETTORI E ATTIVITÀ. PER CIASCUNA DI ESSE MI DICA QUANTO ESPRIME L'ANIMA DI MILANO. (% dei punteggi 8-10 della scala di valutazione)



FIG. 5 – LA RAPPRESENTAZIONE DI MILANO



Nota: lo schema deriva da una rielaborazione di secondo livello delle produzioni lessicali prodotte dalla fase qualitativa della ricerca (focus group online)

Insomma, il criterio geografico-giurisdizionale non consente di fare significativi passi in avanti nella rappresentazione della città.

Il fare e l'intraprendere

Debole negli ancoraggi urbani e territoriali, l'immagine di Milano si costruisce in modo più sicuro e definito in relazione a un dato culturale, ossia la sua "capacità di fare" (figg. 3 e 4). Attitudine, questa, rilevata elettivamente:

- nella vita professionale e nella propensione a intraprendere, ma anche nelle attività culturali e di *entertainment*;
- in alcuni settori produttivi fortemente orientati in senso "immateriale": la moda, la finanza, la comunicazione. A queste peculiarità risultano strettamente legati ulteriori connotati, quali l'aspirazione al successo e una spiccata vocazione all'internazionalità, a scapito di altre dimensioni che appaiono meno protagoniste e valorizzate nella rappresentazione della città: il benessere privato, la solidarietà interpersonale, la politica.

I milanesi

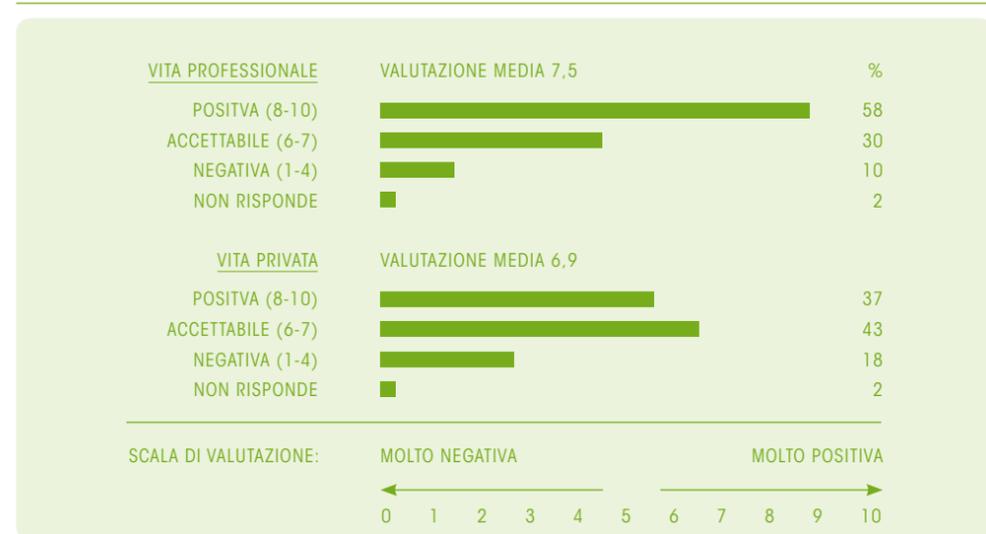
Alla fine, l'esercizio di costruzione dell'identità di Milano trova i punti di appoggio più consistenti e robusti nelle caratteristiche peculiari dei suoi abitanti. Per riprendere le parole di alcune testimonianze: «Milano è i milanesi»; «Milano sta nei progetti e nelle idee che i suoi cittadini – professionisti, intellettuali, artisti, imprenditori, ricercatori ecc. – producono».

Il DNA antropologico-culturale della popolazione milanese viene di fatto ricostruito dai nostri intervistati attorno a un profilo fortemente consensuale, quale quello schematizzato in fig. 5.

Quanto di mitologico o di realistico contenga questa rappresentazione è difficile dire; né appare prioritario stabilirlo. Limitiamoci qui a sottolineare la natura "sociale" – cioè condivisa – di questa rappresentazione e il conseguente impatto che tale rappresentazione è destinata a svolgere nella prefigurazione progettuale di una collettività.

In questa prospettiva, l'immagine di Milano proposta dai suoi stakeholder ci colpisce perché caratterizzata alla base da due tensioni di fondo portatrici di potenzialità, ma anche di dilemmi di non facile soluzione:

- da un lato, la ricchezza dei contenuti che la definiscono, a cui si oppone la povertà, l'assenza quasi, di denominatori comuni in grado di aggregare entro un insieme coordinato "i pezzi";



– dall’altro lato, l’esuberanza delle soggettività (i milanesi) a fronte della debolezza di denominatori comuni e condivisi, capaci di raccordare entro una visione unitaria le posizioni dei singoli.

Insomma, prendendo a prestito ancora una volta la testimonianza di un intervistato possiamo dire che: «Milano è come un grande mosaico ricco di personaggi e di ambientazioni. Ma le tessere del mosaico non sono bene legate fra loro ed è difficile avere una visione di insieme delle parti, capire che cosa realmente rappresenti il tutto».

Vivere Milano: percorsi e qualità dell’esperienza

Che cosa significa “vivere Milano” e “vivere a Milano”? Quale *equity* negli scambi con la città? Quale bilancio di esperienza e quali attese di miglioramento?

In coerenza con le premesse di immagine, gli stakeholder configurano la loro esperienza di vita urbana come ricca e coinvolgente, ma anche parziale e scissa soprattutto in riferimento alla polarità “pubblico-privato”. Sulle dimensioni personali legate alla vita privata, peraltro, si focalizzano le attese più consistenti di miglioramento dell’offerta urbana.

Esperienze ricche e coinvolgenti

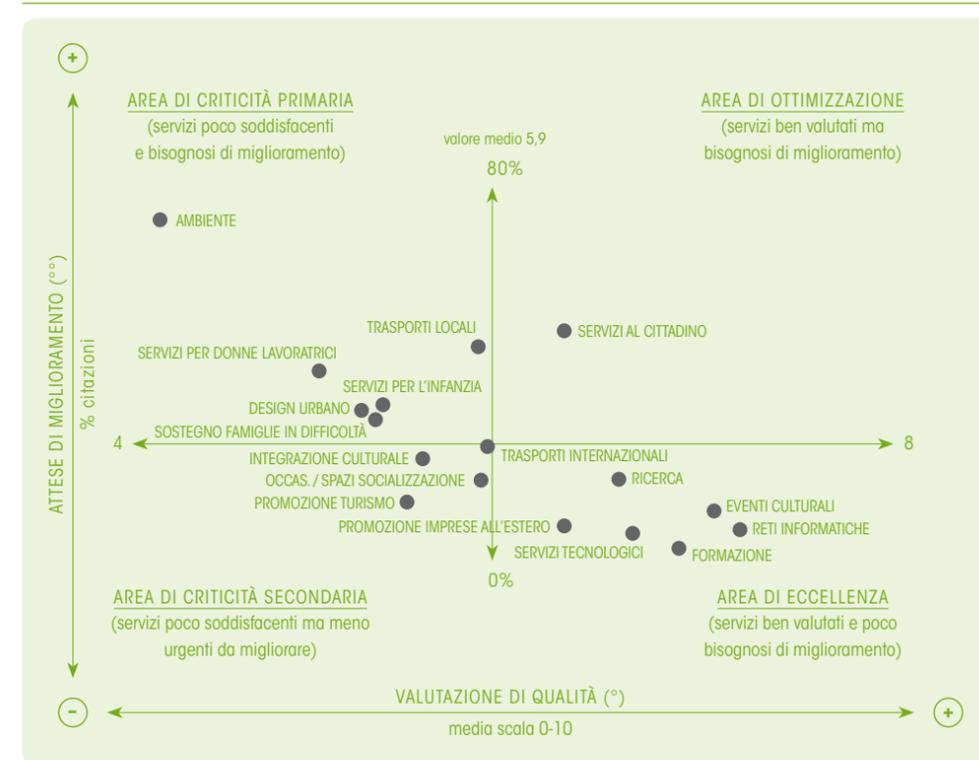
Vivere a Milano «non consente le mezze misure... la città tira dentro, coinvolge, suscita emozioni forti, nel bene e nel male»; così ripetono spesso gli intervistati. Il rapporto con Milano tende, insomma, a essere totalizzante («o sei dentro o sei fuori»). Anche perché l’offerta di esperienza è sovrabbondante e sempre in grado di sorprendere.

A enfatizzare questo aspetto concorre una dimensione della città che potremmo chiamare “virtuale”, dove trova ampio accoglimento l’aggregazione spontanea – dal basso – di network informali di scambio e la propensione per modalità di comunicazione info-teleumatiche (largamente favorite dall’innovazione tecnologica, banda larga ecc.) sempre più veloci, fluide, espanse. Rinunciare a queste opportunità equivale a «stare fuori dal gioco», «escludersi dalla vita stessa della città». Difficile, insomma, rinunciare o limitarsi.

Vita pubblica e privata

L’offerta – ricca e coinvolgente – di Milano sembrerebbe però toccare prevalentemente l’ambito pubblico del vivere (connesso al lavoro, alla cultura e all’*entertainment*). Nella vita privata l’espe-

FIG. 6 – L’ESPERIENZA DI VITA A MILANO: SODDISFAZIONE PER LA VITA PROFESSIONALE E PER LA VITA PRIVATA



rienza di Milano è distante da questi parametri; qui la città recupera una sua “fisicità” problematica fatta di caos, lentezza, ostacoli, stress (il confronto fra rete stradale e rete informatica viene spesso evocato come un’evidente metafora di questa stridente contrapposizione).

Quasi assente dalla rappresentazione della città, la dimensione privata risulta insomma depotenziata e meno soddisfacente di quella pubblica anche a livello esperienziale (fig. 6).

Attese di miglioramento

In linea con quanto appena detto risultano le aspettative di miglioramento dei servizi presenti sul territorio milanese.

La fig. 7 ci offre uno schema – una mappa – in grado di sintetizzare le valutazioni degli intervistati sulla qualità dei servizi offerti dalla città e le aspettative di miglioramento dei servizi stessi (quali servizi funzionano meglio? E per quali risultano più forti le aspettative di miglioramento?).

Osserviamo, anzitutto, un’area di servizi concernenti l’ambito della professione e dell’impresa (ricerca, eventi culturali, reti informatiche, formazione, servizi avanzati, promozione imprese ecc.) giudicati positivi e meno bisognosi di miglioramento. Possiamo considerare tutto ciò come un vero e proprio punto di forza dell’offerta milanese.

Speculare e opposta a questa, un’altra area di servizi concernenti il benessere dei cittadini: in primo luogo l’ambiente, i trasporti, la vita familiare (servizi alla famiglia, ai figli, alle donne che lavorano) ritenuti poco soddisfacenti e necessitanti delle maggiori attenzioni di miglioramento. Qui si collocano le dimensioni del servizio prioritariamente critiche, veri e propri punti di debolezza bisognosi degli interventi più urgenti.

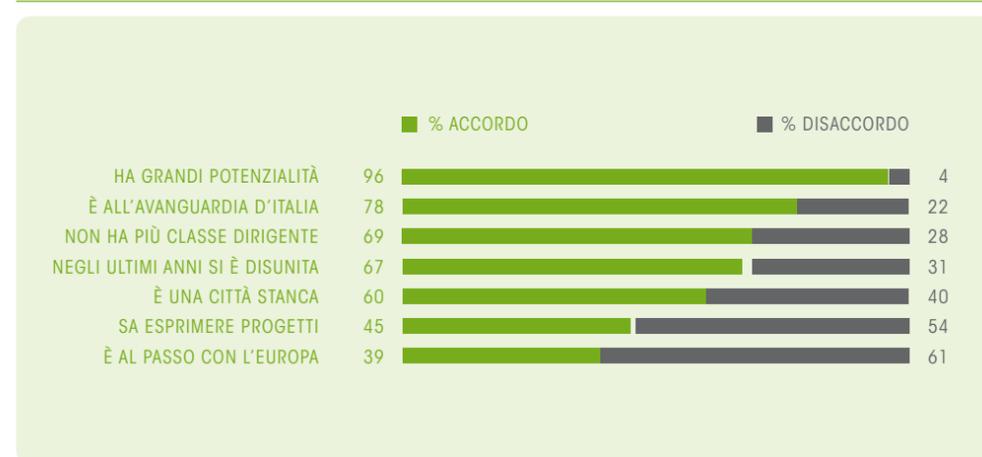
A seguire un’altra categoria: “i servizi al cittadino”. Macroarea variegata, prioritariamente ancorata alla valutazione dei servizi sanitari (ritenuti un vero punto di eccellenza della città), perciò valutata abbastanza bene ma, comunque, carica di forti aspettative di miglioramento. Su questa dimensione si focalizzano aspettative di ottimizzazione di prestazioni già buone ma da qualificare ulteriormente.

FIG. 7 – L’OFFERTA DI SERVIZI A MILANO: VALUTAZIONE DI QUALITÀ E ATTESE DI MIGLIORAMENTO

(°) “Come valuta la qualità dei servizi offerti da Milano in ognuno di questi settori?” (Risposte su scala 0-10)

(%) “Quali settori secondo Lei debbono essere migliorati nella qualità dei servizi?”

Nota: la mappa è un’analisi di secondo livello, basata sull’incrocio fra le valutazioni di qualità dei servizi offerti e le attese di miglioramento. La mappa può essere letta in riferimento ai quadranti che genera, il cui significato è sintetizzato dalle relative etichette



Più residuali, infine, alcune prestazioni legate ai temi dell'integrazione culturale, della socializzazione urbana e della promozione turistica. Anche se la performance risulta carente in questi ambiti, le attese di miglioramento risultano più deboli e marginali.

Non è difficile scorgere in questa rappresentazione la polarizzazione fondamentale già descritta nel paragrafo precedente: da un lato, le dimensioni di eccellenza legate all'ambito della professione, della vita culturale, dell'impresa; dall'altro, le carenze dei servizi a supporto della qualità di vita personale (l'ambiente, i trasporti, la famiglia e anche i servizi al cittadino), dove le attese di miglioramento/qualificazione appaiono urgenti e prioritarie.

Il futuro di Milano: traiettorie di prefigurazione

Come sarà la Milano di domani? Quella desiderata? E quella possibile?

Sul futuro della città gli stakeholder prendono posizioni fortemente dilemmatiche e aperte (lontane da stereotipi unidimensionali in positivo o in negativo), cariche di tensioni progettuali per chi voglia raccogliere la sfida insita in queste prefigurazioni.

Gestire un passaggio critico

Sul piano storico, Milano sembra oggi nel mezzo di un guado. In suo favore giocano le grandi potenzialità presenti nel DNA antropologico-culturale della città e la consapevolezza di costituire il faro dell'innovazione in Italia.

Pesa, però, l'indebolimento di una classe dirigente percepita sempre meno in grado di coordinare sul piano collettivo le singole soggettività progettuali. E pesa, pure, il venir meno di una visione comune e condivisa sul futuro della città. Appare anche palpabile una certa stanchezza collettiva (una perdita di vitalità) che limita la capacità di auto-progettazione della città e la voglia di competere con il resto dell'Europa (fig. 8).

Non si tratta, ricordiamolo, di penuria di talenti e di individualità. Il problema riguarda piuttosto la difficoltà di coordinare in un progetto virtuoso e unitario le potenzialità dei singoli.

Milano: città cantiere

Speranze e perplessità tendono a fondersi nella ricorrente metafora di "Milano: città cantiere", metafora capace di esprimere efficacemente tutta l'ambivalenza della situazione.

– Per un lato, infatti, l'idea di Milano-cantiere è ben radicata nella sua storia («il Duomo è uno dei cantieri più lunghi del mondo» ricorda un intervistato) e si presta a letture di segno nettamente positivo, testimoniando una città moderna, in continua trasformazione, in corsa e a confronto con le grandi città europee;

FIG. 8 – QUALE MOMENTO STA VIVENDO MILANO?

LE LEGGO ORA UNA SERIE DI FRASI DETTE DA ALCUNI INTERVISTATI PRIMA DI LEI PER FARE UN BILANCIO SUL MOMENTO CHE STA VIVENDO A MILANO. PER CIASCUNA DI ESSE MI DICA QUANTO È D'ACCORDO.

Nota: il complemento a 100% è dato dalle mancate risposte



FIG. 9 – L'EXPO NELLA PERCEZIONE DEI MILANESI

– per un altro verso, però, l'idea di Milano-cantiere suscita anche rappresentazioni di segno opposto: la paura di "un non/mai finito tipicamente all'italiana", oppure l'inquietante idea di una "città ectoplasmatica e transgenica", in perenne cambiamento caotico, "priva di un modello a cui tendere", incapace di mantenere un legame con la propria identità storico-culturale.

Quest'ultima paura trova qualche rinforzo anche nella preoccupazione che uno scatenamento non coordinato di soggettività possa produrre solo caos: «abusi, distruzioni, violazioni, depredamenti del patrimonio della città senza arrivare da nessuna parte».

Buone pratiche

Gestire bene "il cantiere" diventa in questa prospettiva la priorità; le modalità di gestione sono la cartina di tornasole per sciogliere l'ambivalenza in un senso o nell'altro.

L'aspettativa è, comunque, per una leadership («poco carismatica e protagonista... più di servizio»):

- capace di raccogliere e mettere in rete le progettualità delle singole parti («entro una logica bottom-up, ispirata dal principio di sussidiarietà»);
- capace di proporsi come "un navigatore" in grado di facilitare, orchestrare, armonizzare la costruzione di traiettorie e percorsi condivisi.

Nelle prefigurazioni degli stakeholder si tratta alla fine di operare una composizione virtuosa e creativa fra dimensioni che oggi tendono a presentarsi come conflittuali. Oggi Milano è, ricordiamolo, percepita come: viva e vivace ma poco vivibile, innovativa e dinamica ma poco coesa e debole nei *core-values* e nella *core-identity*, imprenditiva ma poco capace di esprimere un progetto e una visione comune.

Le buone pratiche – in questa prospettiva – rappresentano il terreno su cui sarà possibile valutare l'evoluzione dei futuribili della città nell'uno o nell'altro senso. Qualsiasi evento progettuale – nessuno escluso – è destinato ad assumere un valore testimoniale esemplare. A questo destino non sembra poter sfuggire nemmeno l'Expo (aspetto indagato marginalmente in questa ricerca ma ben presente nell'attenzione degli intervistati).

Sull'Expo le potenzialità percepite dai milanesi sono elevatissime, a fronte di una prefigurazione di ricadute e vantaggi per Milano ben più contenute (fig. 9).

Al di là dell'Expo (comunque inevitabilmente sotto il faro dell'attenzione, quale evento esemplare su cui diagnosticare la capacità di Milano di intraprendere e di vedere il proprio futuro), l'aspettativa più generale investe prioritariamente l'attività di agenda setting, al fine di mettere in rete e di portare a buon fine progetti su Milano entro coordinate di senso e di valore comuni e condivise: un'attitudine – a ben vedere – tipicamente milanese e ben radicata nel DNA di questa città.



Nota metodologica

La ricerca è stata svolta nel periodo settembre 2008 - giugno 2009.

L'analisi delle rappresentazioni, delle esperienze e delle aspettative su Milano da parte degli stakeholder è avvenuta all'interno di un disegno di ricerca multistadio, multimetodo e *in progress*: cioè sviluppato in più fasi con l'ausilio di approcci di ricerca di tipo qualitativo e quantitativo e con una rifocalizzazione dei temi dell'indagine sulla base dei risultati ottenuti a ogni step della ricerca. In concreto si è attuato un processo di ricerca "a cascata", articolato in quattro momenti (cfr. fig. 10).

Stakeholder "apicali". Testimoni dei seguenti "mondi": comunicazione, design, mondo scientifico, mondo finanziario, terziario avanzato, formazione avanzata, produzione culturale, associazioni ambientaliste, servizi alla persona.

Mondi professionali "prioritari". Quattro focus group online (forum+chat),^[6] ciascuno condotto con circa 15-20 stakeholder di "profilo intermedio", rappresentanti di quattro principali mondi professionali: libere professioni, ricerca scientifica e formazione avanzata, aziende produttive, comunicazione e cultura. Maschi il 63% degli intervistati, femmine il 37%.

Dimensionamento quantitativo sui professionisti/manager.^[7] Tematizzato l'oggetto della ricerca (fasi 1 e 2), si è provveduto a un dimensionamento quantitativo dei fenomeni (fase 3), avviando una rilevazione estensiva basata su 500 interviste quantitativo-telefoniche (CATI) su un campione rappresentativo delle élite professionali (liberi professionisti e manager) milanesi (imprenditori/ liberi professionisti 44%, dirigenti 4%, quadri 3%).

FIG. 10 – IL DISEGNO DELLA RICERCA

6. Un forum online è una sorta di "bacheca" virtuale, aperta per quattro giorni, in cui i partecipanti accedono quando vogliono (ciascuno sceglie quando e per quanto connettersi: non è necessaria la sincronia dei partecipanti), leggono i messaggi "appesi" dagli altri intervistati e infine inviano le loro opinioni sui temi in discussione e sugli interventi altrui che ritengono più significativi. Alla sera del terzo giorno di forum è stata condotta una chat online, cioè un vero e proprio gruppo di discussione online, cui i partecipanti accedono nello stesso intervallo di tempo (circa novanta minuti) e, in sincronia, possono conversare sui temi di discussione e scambiarsi pareri e opinioni in maniera immediata e diretta.

7. La rilevazione della fase 1 (quantitativo telefonico) è stata realizzata dall'Istituto GfK Eurisko.

A2

Una città incompiuta

Giuliano Di Caro

GIULIANO DI CARO
È GIORNALISTA

CHE CITTÀ È MILANO? Frenetica, propositiva, internazionale, incompiuta, trascurata, priva di una visione? Quali sono i perni della sua identità?

Questione non facile, questa dell'identità. «È un termine sostanzialmente difensivo: la si ha, o la si crea, per poterla difendere» esordisce l'urbanista Bertrando Bonfantini. Una singola battuta apre di colpo la questione. Perché nessuna ricerca può dare la rappresentazione fedele di un intero sistema cittadino. «Il carattere di una città mi sembra di fatto imprevedibile. Ma possiamo e dobbiamo ragionare sui singoli aspetti».

Così hanno provato a fare con una ricerca, appunto, tre studiosi dell'Università Cattolica di Milano (Claudio Bosio, Guendalina Graffigna e Edoardo Lozza), i quali, a partire dalle risposte degli stakeholder, cioè l'élite cittadina, hanno tracciato una mappa della percezione dei tanti aspetti che imbastiscono Milano: spazi, cultura, paure, aspettative, progettazione e reazione al cambiamento, servizi, speranze evocate dall'Expo. Visione parziale, certo, di un sistema città. Affidata agli occhi e ai giudizi di un'élite, non di un campione che include la città intera. Ma punto di partenza intrigante per estendere il ragionamento.

Proviamo a farlo insieme a sei "milanesi", per nascita o per impegno lavorativo. Sei professionisti che dai rispettivi punti d'osservazione sulla città hanno molto da raccontare: il geografo Matteo Bolocan Goldstein e l'urbanista Bertrando Bonfantini del Politecnico di Milano; lo psicanalista Massimo Recalcati; la direttrice editoriale della Bompiani, filmmaker e creatrice dello storico Festival della Milanese; Elisabetta Sgarbi; la preside della Facoltà di Agraria di Milano, Claudia Sorlini; il demografo dell'Università di Milano Bicocca, Gian Carlo Blangiardo.

Spazi fisici, spazi mentali

Che cos'è lo spazio? Sembra una domanda da massimi sistemi. Più nel dettaglio: che cos'è lo spazio di una città? Bolocan e Bonfantini nei loro lavori parlano di una "Milano incompiuta". Dei suoi dinamismi nonostante la debolezza congenita delle politiche pubbliche. E dunque, che rapporto lega gli spazi di una città e la sua "incompiutezza"? È di tipo fisico o mentale? Riguarda il cemento e i mattoni o i contenuti che l'uomo trascina dentro gli spazi in cui abita e lavora?

«La qualità spaziale e fisica cruciale di Milano risiede nella sua materialità e infrastrutturazione otto-novecentesche, che ancora oggi portano il fardello della città cresciuta su di esse. Un palinsesto urbano su cui tuttora si appoggia, in maniera anche parassitaria, l'intera città, inclusa quella schiera di figure cittadine che trascinano la sua economia» argomenta Bonfantini.

«Una città in cui l'idea di centro storico è sparita, tanto dai piani urbanistici quanto dall'immaginario»

Eppure, sostengono gli intervistati della ricerca, il Duomo e il centro storico sono ancora spazi cruciali per l'identità cittadina. «Ma se dovessi scegliere una città con un'idea forte di radicamento nel proprio centro storico, non sceglierei Milano. Una città in cui l'idea di centro storico è sparita, tanto dai piani urbanistici quanto dall'immaginario» spiega Bonfantini, autore di uno studio sulla “città esistente”. «Nelle risposte degli intervistati trovi spesso il Duomo, certo. Ma si tratta appunto di un fondale, di un supporto.»

La città vive e si reinventa altrove dunque? «Non sarà un caso che il mondo della moda, più che inseguire il centro, riutilizzi quel sistema di preesistenze cui ho accennato: un tessuto edilizio di qualità e accogliente, capace di rispondere a un'imprenditorialità diffusa. Sto parlando dei cortili milanesi, un aspetto caratterizzante e identitario di Milano da sempre, un tempo occupati dagli artigiani, oggi dai professionisti del terziario. Un palinsesto urbano ospitale, adatto a un uso flessibile da parte di soggetti non necessariamente coordinati, ma che condividono alcune pratiche. Penso, per esempio, ai mestieri legati alla progettazione degli spazi, architetti e designer, che portano un certo modo di abitare e hanno trovato in questo tessuto urbano, cioè nelle forme dello spazio fisico, spazi accoglienti, terreno ideale per riusi e riconversioni di successo in svariate parti della città.»

Milano è insomma, nel rapporto con i suoi spazi, «anche e soprattutto una città pulviscolare». Porta Nuova, Tortona, i Navigli, Lambrate e via Ventura: zone che in maniera più o meno spontanea hanno fatto delle riconversioni degli spazi un cavallo di battaglia, vere e proprie pratiche identitarie.

Già, perché il modo in cui vengono utilizzati gli spazi racconta prima di tutto chi sei e come vuoi apparire. «Ogni spazio produce l'autorappresentazione di chi lo occupa. E l'autorappresentazione produce immagine. Che è sempre il segno di qualcos'altro. O, per dirla con Carlo Sini, un aspetto esteriore dell'interno» sostiene Bolocan. «L'immagine può essere una memoria del passato, oppure l'anticipazione di una possibile realtà futura. Quest'ultima, cioè la più progettuale e interessante, la più generativa, sorprendentemente è quella meno praticata a Milano. Lo vedi anche nella ricerca, questo eccesso di memoria del passato, questo rintanarsi acquietante e rassicurante nelle forme del Duomo. E intanto la dimensione che pensi congenita di Milano, quella del cambiamento, della laboriosità, è invece quella più difficile.»

Aspetto rivelatore della sua incompiutezza, dunque. Ma le ragioni? «A Milano ognuno fa, anche comprensibilmente, i propri interessi in maniera spedita. In questo meccanismo, l'immagine è soggetta alla reificazione, alla mercificazione, dunque alla vendibilità. Che poi si vendano idee, immobili o prodotti poco importa, il meccanismo rimane quello. Insomma, un opportunismo costitutivo della città, che si modifica e riconfigura in forme vendibili.»

«Andando per il mondo vedi una Milano molto diversa da quella che percepisci in città»

Versione da terziario avanzato di quella “laboriosità” milanese iscritta nell'immaginario collettivo tradizionale? O spia dei problemi pressanti della città? Se il geografo parla di reificazione, lo psicanalista Recalcati, che nei suoi scritti ragiona per così dire “sui mali dell'anima” di questa città, giunge anche lui significativamente alla nozione di reificazione del corpo. Laddove il corpo, in questo caso, è quello cittadino.

«Milano è certamente la città culto dell'immagine, dell'autorappresentazione. Non solo per la presenza dell'industria della moda, ma anche e soprattutto per l'iperattività che la caratterizza, degradazione della tradizionale laboriosità dei milanesi. Ebbene, sono i tratti cruciali dell'anoressia: il corpo come una sorta di marca supplementare, frutto della mercificazione dell'identità. E il corpo anoressico è un corpo iperattivo, stressato, sottoposto a regimi di privazione per preservare la sua efficienza estetica e di prestazione.»

La “città pluriversa”

Tocca quindi ragionare sulle modalità di questa autorappresentazione attraverso gli spazi. Continua Bolocan: «Uno dei tratti cruciali di Milano, che ha a che fare con la sua incompiutezza, è che le élite cittadine producono massicciamente cambiamento, ma sono poco disposte a una riflessività aggiuntiva sui processi di modernizzazione che loro stesse generano. È legittimo che ognuno si preoccupi di se stesso, intendiamoci. Ma la riflessività come bene pubblico a Milano è quasi assente. Di solito si esaurisce in stanche e ripetitive riflessioni sul “fare rete”, in tavoli “strategici” vuoti di senso. È significativo che le stesse élite si comportino diversamente quando sono a Milano rispetto a quando si trovano all'estero. Andando per il mondo vedi una Milano molto diversa da quella che percepisci in città. Questo avviene perché Milano deve tenere insieme due dimensioni: quella funzionale e quella territoriale, cioè quella della città-nodo e quella incorporata nello spazio urbano concreto. Due dimensioni fortemente dinamiche, ma con dinamismi quasi mai convergenti. Se guardiamo alle funzioni, Milano è una città molto estroversa. Gli avamposti di Milano nel mondo – gli sportelli della Camera di Commercio all'estero o le sedi della Triennale, per fare due esempi –, in quanto attori del capitalismo delle reti, sviluppano eccome riflessività aggiunta. Ma sulla dimensione territoriale vedo invece una città introversa che si rintana negli interni, che ha enormi quantità di verde privatizzato e inaccessibile alla popolazione. Una città che, tramontata la sua funzione pubblica espressa dalla borghesia tardo ottocentesca, non affronta il problema di costruzione dello spazio pubblico. Una Milano in cui molte situazioni del cambiamento vivono nei retri. Non è forse un retro anche il luogo dove sorgerà l'Expo? E così per i quartieri, o i cosiddetti “poli” creativi, che vengono progettati e

«Lo scenario geopolitico di oggi è del tutto nuovo»

realizzati fisicamente come isole. Immagini facili e spendibili, fortemente orientate al feticismo della merce. Spazialmente sono però dei recinti, che isolano la città invece di metterle in comunicazione le sue diverse geografie. Se guardo la città qui e ora, nel suo spazio urbano completo, sembra implodere.»

Questo isolamento del corpo fisico si riverbera inevitabilmente anche sul corpo sociale. «Da psicanalista registro a Milano, in quanto metropoli, una progressiva perdita di identità, la liquefazione alla Zygmunt Bauman dei legami sociali, la perdita dell'essere in comunità» argomenta Recalcati. «Come risposta a questa liquefazione, emerge una tendenza alla costituzione di identità solide e barricate su se stesse, chiuse, narcisistiche, finanche xenofobe e monadiche. Questa dimensione di falsa socialità ci riporta all'anorexia, dove il soggetto è totalmente adeguato alle icone sociali dominanti.» Giacché, appunto, deve poter sfilare sulle passerelle, saper rispondere ai criteri inaggrabili della merce-comunicazione, tratto identitario di questa città. «Ma per un altro verso, è incapace di avere dei legami autentici, chiudendosi in se stessa e nei suoi fortini.» Insomma, nei "retri" di cui parla Bolocan. «Certo,» insiste Recalcati «Milano è anche una città che ha realizzato una politica di integrazione, ha sempre avuto nel suo DNA la cultura illuminista di fondo, una disponibilità ad accogliere l'altro e integrarlo. Ma negli ultimi decenni, questo tratto cruciale è venuto meno. In un periodo di assenza di efficaci politiche di integrazione, il contrasto tra un'evidente vocazione cosmopolita di apertura, per certi versi molto funzionale alla globalizzazione, e un progressivo arroccamento talvolta anche xenofobo e razzista è diventato una scissione profonda che attraversa la nostra città.»

È importante arricchire la riflessione, chiedendoci in quale fase stiamo vivendo. «Lo scenario geopolitico di oggi è del tutto nuovo» afferma Bolocan. «Sta succedendo davvero di tutto: l'emergere del capitalismo delle reti, che Milano esprime eccome con i suoi spezzoni di élite nel mondo; la fluidificazione dello spazio politico mondiale, dove alla crisi vera o presunta degli Stati corrisponde l'emergere di reti di città, di un nuovo associazionismo economico macroregionale, ma anche di una forte regionalizzazione dell'urbano che fa saltare i confini tradizionali della città.»

Che cosa siano oggi una città e un territorio, è difficile a dirsi. Specialmente a Milano. «Le territorialità di Milano sono sempre state molto articolate. La sua forza è la forza del suo retroterra regionale, peraltro industrializzato prima ancora della città centrale. Milano ha un forte impianto radiale, sembra attirare tutto verso l'interno. Eppure ha un bisogno fisiologico di aprirsi verso l'esterno: sia questo l'alta pianura asciutta, le città del Piemonte o la rete urbana mondiale. Quando uno studioso come Peter Taylor afferma che Milano si posiziona meglio di Los Angeles per qualità e quantità di connessioni internazionali, mi colpisce più di ogni altro lo stupore che tale affermazione raccoglie tra

«Eccola, la Milano incompiuta. Una creatura dalle mille teste, ognuna per conto suo»

le élite milanesi e i tanti leader che vanno per il mondo: Milano è da sempre una città scambiatrice, un relè territoriale, una città che ha sempre intermediato con un centro politico collocato altrove, ieri Vienna oggi Roma o Bruxelles.»

Ecco nuovamente quella mancanza di riflessività aggiunta di chi trascina l'economia di Milano. «Ha ragione Giulio Sapelli: Milano è stata città dominante ma mai egemone, cioè gramscianamente in grado di esercitare un'egemonia compiuta, ieri sul contado, oggi su una macroregione padana. Perché le sue élite sembrano fuggire a questo compito. Alcuni attori, come la Camera di Commercio, in parte provano a condurre un discorso egemonico. Ma l'istantanea della situazione è comunque frammentaria e poco intenzionale. Milano mantiene così alcuni primati funzionali ma essi risultano fortemente segmentati. Ecco, non delineano un profilo compiuto. Ieri era la capitale economica del paese. Ma oggi, nella fase di deconcentrazione spaziale e di regionalizzazione dell'urbano, deve sapere che la sua non specializzazione dinamica – culturale ed economica – è una grande risorsa per un rinnovato progetto pubblico da esercitare con convinzione.»

Diverse chiavi di entrata che non la specializzano in maniera caratterizzante. L'aprodo del ragionamento di Bolocan ci dice parecchio sull'identità di Milano: «In questa struttura pluriversa e incompiuta, Milano è l'unica città italiana che può vivere, produrre, reinventarsi, senza porsi mai la questione cruciale: "quale sia la sua vera identità"». Eccola, la Milano incompiuta. Una creatura dalle mille teste, ognuna per conto suo. Una scissione identitaria che, paradossalmente, si qualifica come asse portante della sua stessa identità. Pluriversa e furente creatrice. Ma intrattabile quando c'è da riflettere su stessa. «Eppure continuo a credere che con una maggiore riflessività vivrebbe molto meglio. Penso alla responsabilizzazione della classe dirigente, specie quella politico-amministrativa, segnata da un'insipienza profonda e talvolta dannosa.»

“Fear can stop your dreams”

La città pluriversa e incompiuta, che emerge dalla ricerca, ha inevitabilmente una costante paura di non farcela. Un quadro che però non stupisce Massimo Recalcati. «Tra le patologie dei milanesi di oggi, l'attacco di panico è la più diffusa. È esperienza della perdita di confini, di punti di riferimento, smarrimento, vertigine, assenza di radicamento. Il soggetto panicato è un soggetto che non sa più chi è, in perdita di identità. Ha a che fare con un mancato radicamento nel proprio luogo. D'altronde, non vale solo per Milano. Marc Augé parla dei non luoghi come tratto caratterizzante della città ipermoderna: su-

«La diffusione epidemica della depressione (insieme ad anoressia e panico) a Milano è tra le più alte d'Italia»

permercati, stazioni, aeroporti, luoghi per le moltitudini ma senza radici, senza possibilità di depositare memoria ed esperienza.»

Il panico, il timore di non farcela, è strettamente legato all'iperattività e all'anoressia. «Il soggetto si costituisce come un corpo minerale, duro come un osso, solido. Se l'anoressia esprime una forza e una compattezza pur patologica, il panico è invece fragile, vulnerabile. Due figure, due paradigmi: perdita dell'identità; ingessamento ipertrofico del confine, che riflette la paura verso l'alterità e l'incontro. Clinicamente, lo stesso soggetto può alternare queste patologie. Lo vediamo spesso dal nostro osservatorio di psicoanalisti. La diffusione epidemica della depressione (insieme ad anoressia e panico) a Milano è tra le più alte d'Italia e rivela la verità rimossa del discorso del capitalista: la frenesia, l'iperattivismo, la cumulazione e il prestigio dell'immagine non bastano a generare felicità o soddisfazione. I tratti propositivi, fattivi di questa città, rischiano costantemente di rovesciarsi nella testa dei suoi abitanti: per certi versi il tempo improvvisamente si ferma e sembra perdere di senso. Nelle parole di Ludwig Binswanger, è come essere in una stazione dove non passano treni. Un'immagine che rovescia l'iperattivismo e la frenesia milanese.»

Certo, non giova alla salute mentale dei suoi abitanti la situazione dei servizi di Milano, specialmente alla donna, alla famiglia e agli anziani. Un sistema giudicato negativamente dagli intervistati della ricerca dell'Università Cattolica. Prima di tutto, perché incapace di star dietro ai grandi cambiamenti demografici della città negli ultimi anni. «All'inizio degli anni ottanta Milano contava 1.700.000 abitanti. Oggi ne ha 400.000 in meno, e 200.000 sono stranieri» spiega il demografo Gian Carlo Blangiardo dell'Università di Milano-Bicocca. «È una città che registra crescita zero pur con flussi migratori dall'estero, che non conserva i suoi abitanti. E di fatto i nuovi arrivati spesso se ne vanno altrove. A Milano è difficile vivere per i costi di abitazione e di vita in generale, e per giunta è poco ecologica. Inoltre, è a crescita naturale negativa, cioè ci sono più morti che nati. Una popolazione sempre più anziana, dunque: ormai l'incidenza raggiunge il 30% e richiede sforzi maggiori sul sociale e sui servizi.» Infine, la crescita del saldo naturale è negativa. «La maternità è bassa per le italiane ma anche per le immigrate: 1,2 figli a testa per le prime, 1,6 per le seconde, molto inferiore alla natalità nei paesi di origine e lontano dalla quota di due figli procapite che garantirebbe il ricambio. Colpa dei problemi abitativi, delle lacune nei servizi alla donna. Che spesso lavora e non può contare sui nonni per ricevere una mano.» Non bastasse, è cambiato anche il modello di famiglia. «Si è realizzato il sorpasso storico delle famiglie unipersonali, già adesso oltre il 50%, su quelle tradizionali.»

Meno abitanti rispetto a vent'anni fa non dovrebbero però "liberare" una parte di servizi e dunque essere un vantaggio? «Infatti i servizi non sono cambiati in negativo

«Il tema dell'Expo è "Nutriamo il pianeta". Ma si tratta anche di "nutrire l'Expo". Riempirlo cioè di contenuti»

e le risorse a disposizione, pur insufficienti, non sono diminuite di tanto. Il fatto è che, comprensibilmente, sono cresciute le aspettative. Il progresso tecnologico ha contribuito non poco. Se sono spesso disattese è perché c'è un problema di fondo nella gestione dei servizi. Prendiamo i trasporti. Se lo schermo con i tempi di arrivo e percorrenza dei mezzi non funziona o è impreciso, l'impatto della tecnologia sulla qualità della vita è pressoché azzerato. Se l'offerta dei servizi fatica a tenere il passo della domanda è perché non è stata sfruttata appieno la portata innovativa delle nuove tecnologie. Penso ai servizi per anziani, che richiederebbero una mappatura informatica e in costante aggiornamento. O agli asili e altre strutture simili. Il problema dei servizi non riguarda soltanto il lavoratore agli sportelli, ma anche i dirigenti: alla fonte, le strategie di rete e la capacità di innovare.» Se la mano destra non sa che cosa fa la sinistra, sono guai. «È qui che nasce il divario tra aspettative e offerta. Aggravata dalla crescita di alcune fasce di utenti, come nel caso degli anziani, per via delle modificazioni demografiche.»

Rispetto ai giudizi negativi sui servizi cittadini, è però opportuno fare un passo in più. «Milano è imbastita anche di capacità di invenzione e di fare comunità che sono spesso invisibili» puntualizza Recalcati. «C'è una Milano che non ha spazio nelle cronache, ma è laboriosa e rivolta ai cittadini. È la realtà delle associazioni, del volontariato. Dove il legame è vissuto ancora come una dimensione positiva, ed è rinnovato e incoraggiato.»

Expo, arte, cultura: che cosa "salverà" Milano?

Paure, ansie e mancanze portano la necessità di sperare, o di illudersi, che un sol colpo di scopa possa spazzare via gran parte dei problemi. Molti degli intervistati della ricerca sperano insomma nel miracolo. E questo miracolo, come fosse un mito salvifico, è l'Expo. Sperano, ma allo stesso tempo temono di perdere quest'occasione. Sarà pure "piazzato in un retro". Ed è altrettanto vero, come racconta Recalcati, che «il fulcro della laboriosità milanese, trasmessa da mio padre al sottoscritto, è proprio contare sulle proprie forze, lavorare duro e non illudersi che sarà qualcun altro a mettere a posto le cose per tutti». Ma è indubbio che l'Expo rappresenta il catalizzatore di attese e aspettative di questo inizio decennio milanese.

Il tema dell'Expo è "Nutriamo il pianeta". Ma si tratta anche di "nutrire l'Expo". Riempirlo cioè di contenuti. La qualità dell'occasione la percepisci in maniera tangibile quando parli con Claudia Sorlini, preside della Facoltà di Agraria dell'Università degli Studi di Milano. «L'Expo è un'opportunità storica per occuparci dell'area agricola attorno alla nostra città. Un grande valore non dal punto di vista della speculazione edilizia, ben-

«Innestare a Milano una filiera di produzione di prodotti biologici e freschi»

si da quello del paesaggio agrario, delle modalità di produzione, dell'innestare a Milano una filiera di produzione di prodotti biologici e freschi.» La logica del chilometro zero insomma. Che si realizza intervenendo virtuosamente sugli spazi. «È l'occasione per valorizzare le cascine di Milano, ora intrappolate a corona nel tessuto urbano della città: avamposti di campagna dentro la città, dove far affluire i prodotti agricoli. Certo, la filiera corta non potrà sostituire la grande distribuzione, ma abbiamo un obiettivo ambizioso: coprire il 30% dei prodotti agricoli in circolazione a Milano.» Il Parco agricolo sud di Milano è d'altronde il più grande d'Europa. Vent'anni fa era un modello per il nostro continente, oggetto di grande interesse e di convegni in giro per il mondo. «Poi però è stato via via trascurato e non ha avuto il risalto che meritava.»

Immaginate quanto l'Expo, se tutto andrà liscio, potrà cambiare la qualità della vita dei milanesi? «Considero tremendamente interessante la prospettiva di creare una cerniera tra ricerca e imprese del settore agroalimentare. Noi studiosi pubblichiamo ricerche che vanno applicate sul campo, nelle aziende agricole e alimentari, invece di finire in un cassetto.» Sorlini ne elenca una manciata: tecniche di produzione – naturali e biologiche – di frutta e verdura a basso contenuto di allergeni, o di formaggi privi del glutine portato da batteri e muffe. E ancora, tecnologie al servizio della qualità. Come il dispositivo inventato da giovani ricercatori della Facoltà di Agraria: un raggio laser che puntato verso i frutti visualizza lo stato di salute, il grado di maturazione e i tempi corretti per raccogliarli. «Scienza di alto livello sviluppata come supporto alle aziende agroalimentari, per avere prodotti sani e assolutamente naturali. Questo raccordo tra ricerca e campi è la vera occasione d'oro rappresentata dall'Expo.» A sentire l'entusiasmo della Sorlini, in effetti, passa la paura.

Vero è che l'Expo non potrà limitarsi a questo. «L'Expo non vale tanto in sé; quanto, piuttosto, è importante il percorso che porta all'appuntamento. Che cosa si fa per essere pronti a qualcosa che, in fondo, avrà una durata limitata? Che cosa rimarrà dopo? A oggi vedo molti cantieri aperti, in tutti i sensi» commenta Elisabetta Sgarbi. Fondatrice del Festival della Milaneseiana, direttrice editoriale Bompiani e apprezzata filmmaker, la Sgarbi ben rappresenta la Milano che fa cultura. Un aspetto che gli intervistati della ricerca giudicano più che soddisfacente.

Come se la cava la Milano incompiuta sul terreno dell'offerta culturale?

«Molto bene, mi pare. Dalla Scala al Piccolo, dalla Milaneseiana al MiTo, da Officina Italia a Suoni e Visioni; le presentazioni di autori e libri che quotidianamente si svolgono in più parti della città grazie all'attività degli editori; le attività cinematografiche della Cineteca, le mostre a Palazzo Reale. Non credo che i media e i cittadini di Milano conoscano del tutto quanta e quanto alta qualitativamente sia l'offerta cittadina.» Il Festival

«Di un po' più di compiutezza, questa città pluriversa e incompiuta ha davvero bisogno»

della Sgarbi ben simboleggia quel modello di incrocio tra pubblico e sponsor privati che funziona molto bene. «Dirigo il Festival da undici anni. La Provincia di Milano, sin dall'inizio, poi il Comune di Milano e infine la Regione Lombardia si sono coese per dare un contributo che arriva al 50% del budget. Per il restante 50% vado in giro a chiedere soldi ad aziende private, che considero i nuovi mecenati: la Fondazione Corriere della Sera, Lottomatica, Banca Popolare di Milano, Serravalle ecc. Si tratta di instaurare un rapporto costruttivo di *do ut des*. Nessuno si accontenta (più) di un logo su un catalogo. Vogliono essere presenti sin dall'inizio nella costruzione del programma. Magari apprezzano quando i media, superando una certa spocchia, li citano. Personalmente sarei lieta che almeno le istituzioni non mettessero ogni anno in discussione l'entità del loro intervento nella manifestazione. Che avessero, su alcuni progetti, uno sguardo più ampio, una progettualità, non dico un contratto vitalizio ma almeno della durata di una legislatura.»

Nella Milano che crea e produce cambiamento senza riflettere troppo sulle conseguenze, questo modello di fare cultura racconta invece una fetta di città che inventa in maniera consapevole e riflessiva. «Tocca mettere in campo una dose ingente non tanto di spontaneità, bensì di ottimismo della volontà, capacità di creazione e ideazione e un certo pessimismo della ragione. E, naturalmente, capacità di gestione dei conflitti – tra pubblico e privato, tra normale tendenza invasiva degli sponsor e autonomia del progetto artistico – che fanno parte di qualsiasi costruzione.» Così si creano gli spazi culturali i quali, si spera, possano sublimare in parte le ansie della città iperfrenetica e i timori di non farcela.

Insomma, ci “salveranno” l'arte e la cultura?

«Intendiamoci. La cultura non è una cosa prioritaria per nessuno e forse è giusto che non lo sia. Fare strade, ospedali e scuole che funzionino; assicurare lavoro e salari: questo viene prima di tutto. Certo è che un naturale senso di inquietudine e tensione al nuovo apre nuove piste. Una “città che sale” ha bisogno di nuove proposte per mantenere una positività di offerta. Naturalmente al netto di logiche biecamente politiche, clientelari, tanto per fare.» Ma se avesse piena libertà d'azione e un budget illimitato, che cosa si inventerebbe? «Comincerei a limitare il budget. I budget illimitati fanno male alla cultura, come a qualunque altra iniziativa.» Di un po' di compiutezza, questa città pluriversa e incompiuta, ha davvero bisogno.

Autonomia, autonomie funzionali, autonomie locali

Germano Maifreda

NEL QUADRO GENERALE DEGLI STUDI RECENTI SULLE ISTITUZIONI E SUL LAVORO, l'autonomia funzionale è la possibilità di un soggetto di organizzare la propria azione in completa discrezionalità, nel rispetto dei tempi concordati. È evidente che la richiesta di autonomia delle istituzioni politiche e di rappresentanza, nonché dei lavoratori, possa considerarsi soddisfatta solo se questi possono partecipare alla formulazione generale degli obiettivi dell'entità da cui si trae autonomia, e se se ne possono formulare dei propri. Essere autonomi significa decidere tra alternative diverse e sulle alternative stesse, nonché assumere iniziative proprie sui problemi emersi nell'azione istituzionale o nell'esecuzione del lavoro.

Fin dagli anni settanta le ricerche sulle ricadute produttive dell'autonomizzazione dei lavoratori, a partire dalle fondamentali indagini ISVET, hanno dimostrato che quanto più è alto il livello di autonomia nella conduzione dell'attività tanto più lo è il livello di soddisfazione degli esecutori della prestazione: ciò a fronte del fatto che l'aumento delle dimensioni aziendali, l'automazione degli impianti e la razionalizzazione dei metodi produttivi avevano ridotto notevolmente la discrezionalità dei lavoratori. Perdere autodeterminazione vuol dire per l'individuo prendere coscienza di una situazione drammatica che potenzialmente potrebbe condurre alla distruzione dell'assetto organizzativo dell'azienda. La possibilità di apportare cambiamenti e innovazioni nell'ambito della politica e del lavoro; l'autonomia e la discrezionalità di cui i singoli soggetti e i singoli enti dispongono; la possibilità di organizzare la propria azione come si desidera nel rispetto dei tempi concordati; la possibilità di costruire un progetto o di eseguire un compito dall'inizio alla fine rappresentano dunque un valore che negli ultimi decenni il legislatore, a diversi livelli, ha ritenuto di promuovere e salvaguardare.

La più generale evoluzione della riflessione sullo Stato nell'ultimo ventennio, con la drastica accelerazione dei processi di privatizzazione negli anni novanta e l'avvio del decentramento amministrativo con il crescente e preminente ruolo dell'Unione europea, ha del resto più volte insistito sull'inadeguatezza della concezione classica fondata sullo Stato accentrato e unico esecutore della funzione pubblica. Ciò ha reso necessaria una rivisitazione del concetto di forma di Stato, che inaugurasse un nuovo modo di concepire la distribuzione delle funzioni pubbliche non solo tra gli enti istituzionali ma anche tra i soggetti espressi dal pluralismo sociale.

Le autonomie funzionali

La riforma amministrativa avviata dalla Legge n. 59/1997 e i dibattiti sulla revisione costituzionale hanno introdotto nel nostro ordinamento, in particolare nell'ambito delle discussioni inerenti l'individuazione dei soggetti cui attribuire il governo delle funzioni

GERMANO MAIFREDA
È RICERCATORE DI STORIA
ECONOMICA ALL'UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI MILANO, DOVE
INSEGNA STORIA ECONOMICA
E SOCIALE DELL'ETÀ MODERNA

IL SENSO DELLE PAROLE

Nel XIII libro degli *Annali* si legge che Tzu-Lu chiede a Confucio: «Se il duca di Wei ti chiamasse per amministrare il tuo paese, quale sarebbe il tuo primo provvedimento?». Il Maestro risponde: «La riforma del linguaggio». Octavio Paz commenta a riguardo: «Non sappiamo da dove inizi il male, se dalle parole o dalle cose, ma quando le parole si corrompono e i significati diventano incerti, anche il senso delle nostre azioni e delle nostre opere diviene insicuro. Le cose si appoggiano sui loro nomi e viceversa». Il senso delle parole parte da qui.

«L'autonomia funzionale assume la connotazione di uno specifico istituto»

di interesse generale, le autonomie funzionali. La “Legge Bassanini”, che avviò il grande progetto di federalismo amministrativo a Costituzione invariata, e i suoi decreti legislativi di attuazione – il n. 112 del 1998 e il n. 300 del 1999 –, come noto, hanno sancito il regime di autonomia normativa, finanziaria e amministrativa delle camere di commercio, delle università e delle istituzioni scolastiche, cioè dei tre enti che il legislatore ha espressamente definito autonomie funzionali, anche se utilizzando espressioni letterali diverse. In questo contesto l'autonomia funzionale assume la connotazione di uno specifico istituto: un regime legislativamente disciplinato e applicabile a determinati soggetti, pubblici e privati, non troppo diversamente da quanto in precedenza accadeva ogni qual volta veniva attribuita autonomia funzionale a un ente pubblico.

Tale formalizzazione giuridica non deve però far passare in secondo piano il fatto che le istituzioni espressamente riconosciute dalla legge come autonomie funzionali non siano necessariamente le uniche coinvolte da esigenze di autonomia e dal dibattito sull'opportunità di concederla. La stessa Legge n. 59/1997 introduce infatti la categoria dell'autonomia funzionale come formula generale e innovativa, vera e propria pietra angolare del decentramento amministrativo. Le autonomie funzionali formalizzate, di fatto autorità indipendenti titolari di sussidiarietà orizzontale, costituiscono perciò deroghe al trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato verso il sistema degli enti territoriali. Come fu più volte precisato in Parlamento nel corso del dibattito sulla Legge del 1997, essa abbina così al decentramento verticale su scala territoriale una sorta di decentramento orizzontale, consistente nell'affiancare agli enti pubblici territoriali una serie di enti pubblici titolari di funzioni pubbliche, in quanto curatori di tutta la gamma di interessi di una specifica e determinata collettività.

Questa tappa legislativa rappresenta un riconoscimento fondamentale, anche per l'Italia, di fenomeni politici e sociali emergenti nei vari settori, che richiedono ampie rivisitazioni di concetti quali democrazia, rappresentanza politica, territorio e divisione dei poteri per come sono tradizionalmente invalsi nel nostro ordinamento. In un documento del CENSIS del giugno 1996, intitolato *Le autonomie funzionali nell'economia e nel territorio*, le autonomie funzionali vennero presentate come l'esito di quello che viene definito il passaggio dallo *Stato-soggetto* allo *Stato-funzione*, con l'estensione della formula a una serie di soggetti come le autorità garanti, enti pubblici che operano secondo modelli privatistici come la Consob e il Giurì della pubblicità. Il carattere di autonomie funzionali delle autorità indipendenti è connesso al loro status ibrido di autorità di emanazione pubblica, da un lato, e arbitri sganciati dal potere politico, dall'altro. Altri enti pubblici che assumono forme spurie, tra il modello pubblicistico e quello privatistico, per cui si pone la questione dell'autonomia funzionale, sono ovviamente le fondazioni bancarie, le

«Nell’ambito delle camere di commercio il principio dell’autonomia funzionale è stato già da tempo declinato nell’accezione del principio di sussidiarietà»

aziende sanitarie locali, gli enti portuali, le università e naturalmente le camere di commercio. Nel loro quadro, soprattutto nell’ambito delle camere di commercio, il principio dell’autonomia funzionale è stato già da tempo declinato nell’accezione del principio di sussidiarietà: anch’esso nella dimensione orizzontale delle relazioni tra lo Stato e le diverse espressioni del pluralismo sociale. La stessa Legge n. 59 del 1997 precisa che il decentramento deve fare salvi i «compiti esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle camere di commercio e dalle università», e il principio che a «enti funzionali locali» possano essere conferite altre funzioni fra quelle decentrabili. Come ha recentemente osservato la studiosa di diritto amministrativo Annamaria Poggi, la nuova concezione dell’autonomia funzionale si colloca tra l’antica idea dell’autonomia funzionale intesa come autonomia tecnica, ristretta alla scelta delle soluzioni tecnicamente più valide, nel quadro però di un indirizzo politico fortemente predeterminato, e la più consueta autonomia politica degli enti territoriali. Si tratta di un’autonomia estesa alla libera autodeterminazione dei fini istituzionali o delle funzioni tipiche che deriva a una comunità identificata in rapporto a un territorio determinato, portatrice di interessi e bisogni di carattere generale. Alla sua radice vi è quindi, come è emerso da diversi interventi di Piero Bassetti su queste stesse pagine in numeri precedenti, il recupero dell’indubbia vocazione delle associazioni di rappresentanza di particolari collettività all’esercizio di attività di interesse generale, sia per le loro caratteristiche strutturali sia in virtù delle loro peculiari modalità di azione. Il riconoscimento di autonomia funzionale a questo tipo di organismi si fonda in definitiva sul fatto che essi rappresentano parti omogenee di collettività territoriali, direttamente interessate all’esercizio di determinate attività di rilievo pubblico e, perciò, sono posti nella migliore condizione per interpretare interessi ed esigenze coinvolti nell’attività stessa.

Nuove autonomie locali

Un contributo importante al riconoscimento statale delle autonomie funzionali è stato dato dalla cosiddetta “Legge La Loggia” (Legge n. 131, 5 giugno 2003), con cui si adegua l’ordinamento della Repubblica alle modifiche introdotte al Titolo V della Costituzione dalla Legge n. 3 del 2001, prevedendo le norme necessarie per rendere operative le nuove funzioni delle regioni e degli enti locali. La legge dispone infatti che lo Stato e le regioni provvedano al conferimento, secondo le rispettive competenze, a province e città metropolitane, delle funzioni amministrative da loro esercitate sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Ciò riguarda, secondo la definizione della

«Riconoscere i soggetti di sussidiarietà orizzontale e gli enti di autonomia funzionale»

legge, le funzioni «di cui occorra assicurare l’unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell’azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, nel rispetto, anche ai fini dell’assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi». La concezione alla base di questo provvedimento è dunque quella di costringere gli enti pubblici territoriali a riconoscere i soggetti di sussidiarietà orizzontale e gli enti di autonomia funzionale, attribuendo anzi a loro il compito di favorire la stessa iniziativa di quegli organismi a fini di interesse generale. Si pone a questo punto il problema della consapevolezza e della volontà dei legislatori regionali di riconoscere e promuovere le autonomie funzionali per lo sviluppo economico e sociale del paese, ciò che necessariamente comporterà l’accettazione di questi presupposti nella revisione complessiva delle amministrazioni delle regioni.

Il dialogo e la sua ombra

Matteo Vegetti

L'APPELLO AL DIALOGO PER RISOLVERE OGNI SORTA DI CONTROVERSIA POLITICA, ideologica, morale o religiosa è uno dei tratti distintivi della cultura democratica moderna. Si potrebbe dire che la funzione del dialogo riunisca addirittura in sé una molteplicità di valori strettamente correlati alla coscienza democratica: la ricerca del consenso, il rifiuto del conflitto armato e della guerra, la fiducia nelle istituzioni e forse, prima ancora, nella parola razionale e nella capacità di intendersi parlando. Dove si scontrano visioni o interessi contrapposti, dissidi internazionali, conflitti di natura economica o etnica, il dialogo s'incarica di scongiurare "il politico", ovvero – nel lessico di Carl Schmitt – la possibilità che lo scontro (a prescindere dalla sua concreta motivazione) possa precipitare nell'uso violento e sovrachiantante della mera forza.

Pensare che il dialogo abbia il potere di prevenire e persino risolvere i conflitti appartiene alla nostra stessa matrice culturale come un'ovvia fede nella giustizia e nel bene, fede il cui primo precetto è la riconsiderazione della violenza in quanto massimo male morale e sociale. In un breve scritto emblematicamente intitolato *Etica della potenza ed etica del dialogo*, ragionando sulla minaccia atomica e sulla guerra fredda, Norberto Bobbio dà voce a questa fiducia nel modo più chiaro e sintetico: «L'etica del dialogo si contrappone diametralmente all'etica della potenza. Comprensione contro sopraffazione. Rispetto dell'altro come soggetto contro l'abbassamento dell'altro a oggetto». E aggiunge: «Il dialogo presuppone la buona fede e si instaura soltanto sulla base del riconoscimento dell'altro come persona non solo nel senso giuridico, ma anche in senso morale. Al contrario, la potenza riconosce solo se stessa».^[1]

Nessuno potrebbe contestare questi principi. Meno evidente è però il motivo per il quale assegniamo alla parola "dialogante" non solo un potere di persuasione, ma addirittura morale e politico e perché il dialogo in sé debba essere considerato virtuoso, a prescindere dai suoi contenuti. Si dirà che la parola ha l'indubbio privilegio di poter affrontare le questioni del contendere senza nuocere ad alcuno ("words, not swords" è in questo senso un saldo principio liberale). Ma proprio questo gioco di parole fa sorgere il dubbio che tra la parola (*word*) e la spada (*sword*) possa esserci qualcosa di invisibilmente comune (se così non fosse, come potrebbe il dialogo prevenire la guerra?, come potrebbe trasformare i nemici in amici, la contesa in intesa?). Senza per ora entrare nel merito della questione, si può già affermare che il dialogo, date le sue prerogative, non è una pratica linguistica tra le altre: non è per esempio la chiacchiera (quella che pure Heidegger considera un tratto ontologico dell'uomo), non è il racconto, non è l'eristica (non mira al semplice prevalere), non è il buon uso della retorica (la quale è al massimo uno strumento del dialogo), non è, infine (lo diceva Aristotele), il comando o la preghiera. Ognuna di queste pratiche linguistiche presume a suo modo un interlocutore, ma non per questo istituisce un dialogo. È del resto

MATTEO VEGETTI È DOCENTE DI ESTETICA AL POLITECNICO DI MILANO E DI ANTROPOLOGIA CULTURALE ALL'ACCADEMIA DI MENDRISIO

NOTE

1. Cfr. N. Bobbio, "Etica della potenza ed etica del dialogo", in *Etica e politica*, I Meridiani, Mondadori, Milano 2009, p. 1034.

«I dialoganti hanno prevalentemente in comune solo ciò che gli consente di esprimere il proprio legittimo dissenso dall'altro»

intuitivo che ben difficilmente un contrasto pubblico (per esempio di natura politica) possa essere positivamente risolto chiacchierando o raccontando una storia. Al dialogo occorrono una serie di specifiche e inalienabili condizioni.

In generale, esso presume che la cosa da discutere, la cosa del contendere, divenga l'oggetto *in comune* tra i contendenti, che come tale possa essere discussa sul fondamento di uno spazio neutrale, politicamente vuoto, e infine che l'incontro tra le rispettive posizioni sia reso possibile dall'intendersi sulla base di un ragionamento i cui schemi logici siano previamente condivisi. Nel dialogo non c'è perciò nulla di naturale o di spontaneo. Esso è piuttosto una "tecnica" che consiste di regole precise, di uno stile di argomentazione, di uno spazio assolutamente peculiare (nel dialogo, come si dice, bisogna saperci *stare*).

Comprendere che cosa sia il dialogo significherà allora, innanzitutto, comprendere di che cosa è fatto questo spazio, questo vuoto, questa soglia, questa con-divisione per cui i dialoganti hanno preventivamente in comune solo ciò che gli consente di esprimere il proprio legittimo dissenso dall'altro. E ancora: se non c'è dialogo senza legittimazione a parlare, questo vuol dire che il dialogo non è mai autonomo (non si dà legge da sé), ma rinvia ad altro, a qualcosa che nel dialogo non c'è, dato che lo presuppone. Per ora vale la pena notare che ammettere la natura tecnica del dialogo implica riconoscerne la radice culturale e perciò storica. Si può insomma provare a guardare al dialogo come a un fenomeno determinato, che non è sempre esistito e non ha interessato fin dall'inizio qualunque cultura sul pianeta. La sua origine storico-geografica è del resto evidente nella stretta parentela con la parola *logos*, forse la più caratteristica della civiltà filosofica e scientifica sorta in Grecia tra il V e il IV secolo. *Logos*, com'è noto, significa discorso, parola, ragionamento, fondamento (ciò che dà ragione di qualcosa). Il prefisso "dia", che vuol dire "tra", "attraverso", indica poi che nel dialogo il *logos* si presenta ed emerge come l'esito di un'azione linguistica intersoggettiva.

I dialoghi platonici sono in tal senso il caso più paradigmatico della storia occidentale. Ciò che in essi per la prima volta accade è per Husserl «un rivoluzionamento della storicità» di tale portata che vi possiamo scorgere l'origine stessa dell'umanità europea: non un'umanità empirica tra le altre presenti sul globo, ma quell'umanità che assume un atteggiamento essenzialmente nuovo, puramente teoretico e radicato in una forma comunitaria; «si tratta di uomini che, non nell'isolamento bensì nella comunione, l'uno per l'altro e quindi attraverso un lavoro interpersonale nella comunità, perseguono ed elaborano una "theoria", nient'altro che una "theoria"». [2] Va detto che Husserl scrive queste parole nel 1935. La crisi della politica della Germania segna per lui anche la crisi dei saperi umanistici e scientifici europei, ovvero del *logos* universale che ha origini

2. E. Husserl, *La crisi delle scienze europee*, Il Saggiatore, Milano 1961, p. 338.

«La discussione è la non impossibile via per giungere alla verità»

storiche nel mondo greco. L'epica impresa intellettuale svolta da Husserl nella *Krisis* consiste allora nel tentativo di cogliere genealogicamente, superando le innumerevoli stratificazioni storiche che si sono interposte tra noi moderni e l'originaria missione spirituale in cui è inscritta la specificità della ragione europea, le condizioni irrinunciabili da cui è emersa questa ragione, questo *logos*, questa comunità del discorso. Non si tratta in tal senso di individuare e valorizzare una specifica intuizione filosofica o scientifica, bensì l'emergere di uno "stile", di un "atteggiamento" inedito e irriducibile a ogni altra umanità empirica: quello di una comunità (potenzialmente universale e libera, ma di fatto osteggiata e talora perseguitata per le implicazioni politiche della sua prassi) che ha abbandonato ogni relazione con il mondo mitico-religioso della tradizione e con i poteri che ne amministrano il sapere, e che anzi assume un atteggiamento logico-critico verso tutti i fenomeni e le credenze tradizionali. Questa, in estrema sintesi, è la ragione per la quale «due greci stravaganti»^[3] poterono dare avvio a una trasformazione dell'intera vita culturale di tale portata da non conoscere limiti geografici, etnici o storici.

Chi sia questa coppia di greci, e di che natura fosse la loro stravaganza, Husserl non lo dice. Potremmo però presumere che un grande poeta abbia prestato i suoi versi a chiarimento di questa inconsueta stravaganza husserliana: «Due greci stanno conversando: forse Socrate e Parmenide. Conviene che non si sappiano mai i loro nomi; la storia sarà più misteriosa e più tranquilla. Il tema del dialogo è astratto. Talvolta alludono a miti nei quali entrambi non credono. Le ragioni che adducono possono abbondare di errori e non hanno uno scopo. Non polemizzano. E non vogliono né persuadere né essere persuasi, non pensano né a vincere né a perdere. Sono d'accordo su una sola cosa; sanno che la discussione è la non impossibile via per giungere alla verità. Liberi dal mito e dalla metafora, pensano o cercano di pensare. Non sapremo mai i loro nomi. Questa conversazione tra due sconosciuti in un luogo della Grecia è il fatto capitale della Storia. Hanno dimenticato la preghiera e la magia».^[4]

La natura del dialogo e le sue condizioni di possibilità

Lo stile del dialogo, come traspare dalla splendida descrizione di Borges, rinvia a un modo peculiare di stare al mondo, di frequentarne la verità, più essenziale degli stessi contenuti della discussione e dei suoi protagonisti. Si sa che il primo uomo a dialogare in questo specifico senso fu Socrate. I sapienti presocratici, figure come Empedocle, Pitagora o Parmenide, non dialogano: trasmettono la loro sapienza a un ristretto gruppo di iniziati. La loro parola coincide con una differenza sovraumana, incarna la parola del Dio,

3. Ivi, p. 347.

4. J.L. Borges, "Atlante" ("Il principio"), in *Tutte le opere*, vol. II, I Meridiani, Mondadori, Milano 2005.

«La sfera pubblica unisce gli uomini e al contempo li separa, consentendo loro di competere, discutere, entrare in concorrenza liberamente»

una rivelazione mistica o sacerdotale, una visione autoptica del regno oltremondano. La parola di Socrate appartiene invece interamente alla scena della vita urbana della democrazia ateniese. I suoi interlocutori sono, per così dire, i membri della "società civile" (per quanto talora potenti e famosi) e il dialogo stesso si svolge sovente nello spazio pubblico più quotidiano e privo di suggestioni mitico-sacrali di tutta la città: la piazza del mercato. Questa sola circostanza fa intuire la "stravaganza" di Socrate (almeno agli occhi dei suoi contemporanei), ma contiene al tempo stesso un connotato "stilistico" di fondamentale importanza rispetto alla natura stessa del dialogo e alle sue condizioni di possibilità.

Autori come Jean-Pierre Vernant ci hanno infatti insegnato a riconoscere nell'agorà l'avvento di uno spazio sociale completamente nuovo, fondativo della polis e della politica in senso occidentale. Prima che uno spazio fisico, esso definisce uno spazio mentale, un luogo libero dall'influenza dei poteri civili e religiosi, eppure assolutamente centrale. Lo spazio pubblico dell'agorà esprime insomma un vuoto simbolico nel cuore stesso della città, un ritrarsi del potere dallo spazio. Questo vuoto pubblico è la cornice ideale del dialogo. Per dirla con Hannah Arendt, la sfera pubblica (che la centralità della piazza esibisce plasticamente) unisce gli uomini e al contempo li separa, consentendo loro di competere, discutere, entrare in concorrenza liberamente. Perciò la sua essenza è quella di una soglia, di un "in-between": un intervallo che differenzia i soggetti articolandoli in una pluralità. Lo spazio pubblico è inoltre uno spazio di visibilità. Agire politicamente significa allora mostrarsi ed essere visti: affermare la propria identità attraverso gli altri, venendo riconosciuti da loro. Infine la scena pubblica (che è "tecnica", creata dall'uomo per l'uomo) è come una scena teatrale: ciascuno può accedervi indossando la maschera che preferisce per mostrarsi, per esprimere la propria opinione sugli interessi collettivi. Il dialogo inscena in tal senso una rappresentazione del sapere garantita da una condizione politicamente neutrale, tale per cui i dialoganti possano riconoscersi in uno stato di sostanziale eguaglianza ed esprimere, su questa base, le rispettive opinioni circa le questioni pubbliche di cui discutere. Vi è dunque una precondizione politica al dialogo. Ma il fatto che esso sia pubblico non significa che avvenga in uno spazio accessibile a tutti, o che i suoi argomenti debbano necessariamente riguardare gli interessi della collettività: il dialogo inaugura e tiene a battesimo l'epoca della verità pubblica e del soggetto pubblico. Per questo Socrate, secondo una celebre provocazione di Nietzsche, sarebbe colui che ha «ucciso il mito». La sua sapienza è umana e il suo celebre "non sapere" è un modo per stabilire una presa di distanza dai sapienti della tradizione, dai saperi rivelati e misterici. D'altronde è solo non sapendo, non avendo già deciso circa la cosa da discutere, che il dialogo può avere senso. Anche lo stile estetico di Socrate (che vediamo sempre attraverso un altro teatro, quello di Platone) rappresenta e rafforza lo stile filosofico che

«Il dialogo è un parto storico doloroso e difficile»

il suo personaggio porta in scena: scalzo e disadorno, Socrate rappresenta l'*anti-sophos*, un antieroe. Il significato di questa maschera (ironica) sta forse nel fatto che nel dialogo (e dunque: nella verità pubblica) si entra a piedi scalzi, spogli dei simboli della nobiltà, dell'onore, del potere. La non sapienza è a fondamento della ricerca della verità dialogica così come il non potere è condizione dell'eguaglianza tra i dialoganti. La figura morale inventata da Socrate si separa allora dai segni mondani della potenza e da quelli sovraumani della sapienza allo scopo di dividere il discorso (che è impresa oggettiva e pubblica) dal suo locutore empirico, ciò che viene detto da chi lo dice (dal suo corpo sociale o sacrale, dall'autorità in cui è socialmente iscritto). Il dialogo prevede così una sorta di ironica iniziazione di segno rovesciato: una purificazione del corpo dal potere e dai segni del privilegio che mettono la figura dialogante, opportunamente spogliata dei simboli sociali in cui si identifica, al servizio di ciò che non sa, che non gli appartiene e richiede, per essere partecipata, un rivolgimento assoluto dei suoi interessi (del suo "atteggiamento naturale", avrebbe detto Husserl).

Un'iniziazione di questo genere non poteva che prendere la forma di un'impresa pedagogica e psicologica di vasta portata, in cui forse, parafrasando Borges, possiamo vedere il fatto capitale della Storia (della Storia europea, avrebbe opportunamente aggiunto Husserl, per quanto poi lui stesso vi riconosca un significato universale). Di fatto, però, il dialogo narrato da Borges è un'idealizzazione, e forse manca addirittura l'essenziale. Se infatti Platone dedica tanto del suo talento alla resa psicologica dei personaggi che i suoi dialoghi portano in scena, mischiando la loro realtà storica alla costruzione letteraria dei caratteri, questo è per mostrare che nel dialogo non vi è nulla di naturale: esso implica infatti un enorme e insidioso lavoro di formazione volto a addomesticare i soggetti, le loro passioni personali e sociali, gli istinti agonali, la suscettibilità radicata nell'antropologia aristocratica dell'onore, la sensibilità religiosa e tutti quei valori condivisi sul fondamento pretematico della vita storica dell'uomo che, nel dialogo, vengono assunti in quanto "pregiudizi". L'essenziale nel dialogo è il *koinon*, ciò che è comune a tutti, che è pubblico, ciò che risponde alla razionalità del discorso e assoggetta le opinioni alla propria autonoma evidenza.

Il dialogo è un parto storico doloroso e difficile, ma ciò che in esso ha da nascere, prima ancora della verità, è un nuovo uomo, una nuova figura antropologica. Un uomo (o meglio: un individuo, un soggetto psicologico in senso moderno, avrebbe detto Nietzsche) per il quale non c'è nulla di santo, di buono, di vero e di venerabile che sia esentato dal tribunale della ragione istituito dai mortali per i mortali: coloro che non sanno, non possono, non credono, e che insieme riconoscono in questo "non", questa nientificazione, l'origine di ogni vero potere e di ogni vero sapere.

Per un cosmopolitismo delle differenze

L'impresa pedagogica universale avviata da Socrate s'inscrive nei tortuosi percorsi della *Zivilization* occidentale fino a coincidere, ai nostri giorni, con quelle aree geografiche che si riconoscono nell'immagine della globalizzazione (lungi, per altro, dal rappresentare ancora l'intero pianeta). La pedagogia e l'ortopedia socratica mirano così a diventare il fondamento universale della democrazia. Ai giorni nostri autori d'estrazione liberale come Gadamer, Apel, Habermas, Popper vi ritrovano la base per un'etica del discorso di stampo cognitivistico, formalistico e universalistico rivolto alla fondazione di una società autenticamente democratica e razionale.

Secondo Habermas e Apel, il dialogo è sensato e possibile se risponde ad alcune pretese universali di validità: *giustizia* (ogni dialogante deve rispettare le regole del gioco argomentativo, deve ascoltare le ragioni dell'altro e ritirare le proprie tesi, qualora vengano confutate); *verità* (ogni dialogante deve formulare giudizi esistenziali appropriati); *veridicità* (ogni dialogante deve essere sincero e onestamente convinto dei propri asseriti); *comprensibilità* (ogni dialogante deve rispettare le regole grammaticali condivise). Ma a monte di tutte queste norme inderogabili è poi necessario che la comunicazione avvenga tra soggetti liberi, eguali in potere, privi di condizionamenti, autorità e interessi particolari. Come è evidente, tutte queste pretese hanno un valore etico oltre che logico-argomentativo. L'"etica del discorso"^[5] di Habermas descrive in tal modo una situazione discorsiva ideale che funge da modello per una società giusta, fondata sull'eguaglianza dei dialoganti; una comunità democratica formata da individui uguali, liberi e dialoganti su questioni pubbliche nel tentativo di risolvere attraverso ciò che li accomuna (l'uso corretto della ragione discorsiva) i propri conflitti di interessi e di potere.

Nessuno potrebbe disconoscere l'attualità di una simile proposta filosofica, specie in un momento storico in cui il problema dell'inclusione dell'altro, della convivenza pacifica tra soggetti profondamente divisi quanto alle loro concezioni del bene comune e della propria identità appare destabilizzare le società contemporanee occidentali, incidendo per altro su un insieme di disparità di natura economica e sociale non riconducibili alla sola matrice del multiculturalismo.

Tuttavia, alla luce di quanto si è detto, occorre avanzare alcune riflessioni. La prima è che nella vita degli uomini le legittime aspettative riposte nel dialogo vengono palesemente disattese. Come mai, di fatto o di principio, il dialogo fallisce? Perché la reciproca eguaglianza dei dialoganti non realizza le prerogative razionali del dialogo disinteressato? Potremmo innanzitutto notare che l'etica del dialogo ricopre le differenze, ma non per questo le elimina. Un dialogo trasparente e neutrale, come quello delineato da Habermas,

5. Cfr. J. Habermas, *Teoria dell'agire comunicativo*, il Mulino, Bologna 1981.

«Il dialogo dipende dal previo riconoscimento dei soggetti»

non è in effetti mai esistito da nessuna parte, neppure nella più pacifica e riservata stanza universitaria di Oxford. Anche lì infatti, come ovunque, i soggetti dialoganti non sono affatto eguali: uno è più vecchio e potente, l'altro più giovane, uno è uomo e l'altro è donna; un altro ancora è meglio che non esprima in tutta sincerità il proprio dissenso, perché le persone potenti sono di norma suscettibili e non amano essere contraddette. Non vorrebbe essere escluso, proprio lui, da questa comunità etica del discorso, che sarà pure universale, ma poi decide chi in quella stanza può starci e chi no, seleziona le carriere e poi stabilisce chi può parlare, quando, su che cosa, dove, in che lingua ecc. Guardando questa situazione dall'esterno, si potrebbe capire sul dialogo molto più che ascoltandone i discorsi: chi siede al fianco di Habermas? Chi parla per secondo? Chi decide che il dialogo è finito, e quale argomento è pertinente oppure no? La parola, direbbe Foucault, non è mai nuda, ma è sempre sostenuta e rivestita da dinamiche di legittimazione che pertengono all'ordine delle istituzioni, dei rapporti sociali e delle procedure che selezionano, organizzano, ripartiscono e convalidano la produzione del discorso.

L'idea che esista un soggetto puro, non incarnato in un dispositivo sociale tale da renderlo soggetto *alle* forme storiche del potere, *a* quelle del discorso pubblico, *alle* stesse categorie nelle quali si esprime (invece che essere soggetto *di* tutte queste cose) è in fondo un tipico sogno della metafisica. I comunitaristi risponderanno che la loro è un'etica trascendentale, un paradigma regolativo al quale dovremmo saperci avvicinare, nei limiti della nostra umana limitatezza e fatticità storico-sociale. Ma vi sono almeno due grandi questioni sulle quali conviene riflettere. La prima è che il dialogo, come si è fatto notare, dipende dal previo riconoscimento dei soggetti. Non si tratta di una condizione empirica, ma di un vero *a priori*. Ora, dato che il riconoscimento precede il dialogo e lo rende possibile, esso cade fuori dal perimetro logico del discorso. Il riconoscimento è un fatto politico che mette in gioco la dimensione "arazionale" del potere e del desiderio (perciò Hegel, avendo sott'occhio la rivoluzione francese, e forse anche quella antischiavista di Haiti,^[6] poté sostenere che non vi è riconoscimento senza passare per la lotta e il conflitto). Si sa che per millenni alcune tipologie di uomini (le donne, gli schiavi, i barbari, i popoli non occidentali, i non cittadini), privati del riconoscimento (antropologico prima ancora che giuridico e politico) sono stati privati della parola e del discorso pubblico di cui erano tutt'al più l'oggetto. Crede però che oggi o domani queste differenze possano essere superate significa affidarsi a un ottimismo *antropo-logico* spiccatamente idealistico. Ma soprattutto significa non vedere che la questione del riconoscimento (e dunque quella del desiderio e del potere) abita da sempre nel cuore stesso della parola, del soggetto, del discorso.

Non c'è da illudersi: una parola trasparente e un dialogo puro non esistono, di fatto e per principio.^[7] È vero che già Kant aveva auspicato l'avvento di una società mondiale

6. Cfr. S. Buck-Morss, *Hegel, Haiti and Universal History*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 2009.

7. Per un'ampia riflessione sul tema, cfr. C. Sini, *Teoria e pratica del foglio-mondo*, Laterza, Roma-Bari 1997.

«Cominciare a immaginare un inedito "cosmopolitismo delle differenze"»

delle nazioni come antidoto alla guerra e alla sopraffazione. Ma persino a Kant è sfuggito il duplice risvolto del suo sogno illuministico. Da un lato, l'avvento di un mondo diviso in Stati si confonde inevitabilmente con la tragica storia della colonizzazione e dell'assoggettamento. Dall'altro, dove l'eguaglianza dei dialoganti è solo formalmente riconosciuta, viene sostanzialmente disattesa (come purtroppo accade, lo sappiamo, nell'assemblea dell'ONU). È infatti il dialogo stesso a funzionare qui come uno schermo: quando a tutti è dato il diritto di parola, lo strumento del dialogo diventa inefficace e le decisioni comuni prendono necessariamente altre vie.

Vengo alla seconda, e forse più profonda, considerazione. La civiltà del dialogo esprime *una* idea di soggetto, di linguaggio, di comunità, di verità (oggettiva, pubblica, impersonale) che non può pretendere di valere universalmente senza presumere la riduzione di ogni altra umanità a sé. Sappiamo del resto che la storia della civilizzazione del Pianeta non è mai passata attraverso il potere di persuasione disarmato del *logos*, ma si è sempre confusa con la storia della guerra, della conquista, dell'evangelizzazione: si è diffusa attraverso la neutralizzazione e l'annichilimento di interi continenti culturali e di interi universi antropologici. Educare al discorso vuol dire ottenere che l'Altro (l'Altro del *logos* e del *dia-logos*) venga plasmato in quello specifico *atteggiamento* antropologico cui accordiamo l'attributo universale della ragionevolezza. Abbagliati dal gesto socratico, direbbe forse Nietzsche, non vediamo ciò che esso adombra: il gesto di Socrate è un gesto ambiguo, pacifico e insieme violento, razionale e, insieme, non privo di una sua propria volontà di potenza. Tutto il dibattito intorno al transculturalismo non fa che ruotare, più o meno consapevolmente, intorno a questa decisiva questione: si può dialogare solo con colui che si conforma all'antropologia logocentrica dell'uomo europeo, al suo eroico nichilismo, che ammette il proprio non sapere, che accetta di separare se stesso da ciò in cui crede o crede di credere (dal rito, dal mito, dai costumi tradizionali, dalla religione rivelata e dalle sue leggi tramandate). L'invito a diffidare della trasparenza della parola dialogica non significa per nulla rinunciare al dialogo, significa invece ricondurlo a nuovo esercizio critico, a una nuova forma di autoconsapevolezza filosofica, antropologica, politica: a un nuovo disincanto. Il riconoscimento della pluralità dei modi in cui il discorso si produce è forse la necessaria premessa per criticare l'uso ideologico del dialogo, e per cominciare a immaginare un inedito «cosmopolitismo delle differenze».^[8]

Del resto, se la questione dell'alterità ha un senso, non può che ripartire da questa impasse, da questa nuova consapevolezza, da questo "non sapere". Forse il miglior modo per restare fedeli a quella "rivoluzione" interna alla storia che prende avvio con lo "stile" di Socrate è proprio di dubitare di questo stesso stile, cioè, in fondo, di noi stessi.

8. Rimando in proposito a G. Marramao, *Passaggio a Occidente*, Bollati Boringhieri, Torino 2009².

Ristampa
0 1 2 3 4 5

Anno
2010 11 12 13

Stampato per conto della casa editrice presso
Arti Grafiche Battaia, Zibido S. Giacomo (MI)

