



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA



italiadecide



SCUOLA per le
POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Elena Emiliani*

*La finalità sociale come logica dell'agire e percorso tangibile di
conciliazione tra pubblico e privato*

A.A. 2019

*Facoltà di Giurisprudenza – Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Il Metodo, la conoscenza, la tensione e il dialogo: il ruolo della parola – 2. L'articolo 41 della Costituzione: una possibile logica di superamento della contrapposizione tra il mondo pubblico e il mondo privato? – 3. Il ruolo sociale dell'impresa e la sua responsabilità. – 4. Conclusioni. Verso la costruzione di una cultura del 'comune'

1. Il metodo, la conoscenza, la tensione e il dialogo: il ruolo della parola

Il corso 2019 della Scuola per le Politiche Pubbliche, di cui questa relazione segna la conclusione tematica, ha ispirato l'analisi su 'Dialogo e cooperazione tra società, sistema pubblico ed imprese: politiche pubbliche e strategie di impresa' ad un metodo la cui applicazione ha rappresentato un vero e proprio squarcio sulla realtà e sulle mie stesse abitudini analitiche. Un metodo d'uso della conoscenza che richiede una solidità di quest'ultima e che ne sostiene la sua integrazione nelle dinamiche reali; un metodo che trae linfa dal pluralismo e che in questo può instaurare la dialettica e la collaborazione necessarie perché la contrapposizione non si risolva in blocco né la prevalenza in abuso.

Tale metodo -di origine parlamentare- di organizzazione del conflitto e di canalizzazione della tensione, è stato riferito a quella tra corpi che nascono divisi, per natura, ma non per esigenze di coordinamento: quello pubblico e quello privato, nell'ambito del contesto economico attuale in cui operano. Assimilare tale metodo ha costituito un'autentica destrutturazione liberatoria, richiamandomi alla mente quello della prima accademia scientifica moderna, l'Accademia del Cimento, che sintetizzò il suo motto in «provando e riprovando»¹, ossia un metodo che procede argomentando, *dis*-provando e controargomentando (lo stesso con cui Beatrice, guidando Dante nel Paradiso, gli rivela la natura della verità).

Con questo metodo si consente infatti di intervenire sull'«asetticità delle teorie generali», che «non deve impedire di sporcarci le mani, di provare quegli strumenti sui problemi che ci appassionano, di inventare nuove applicazioni della teoria. La scienza entra in noi, anche oggi, solo attraverso l'esercizio, il confronto con quelli che hanno tentato lo stesso esercizio prima di noi, e che forse hanno trovato una soluzione più elegante della nostra. La scienza si conquista solo provando e riprovando. Il problema è che insegnare a fare esercizio è più difficile che insegnare la teoria. Perché bisogna

¹ D. Alighieri, *Paradiso, canto terzo*, 1-3.

scegliere problemi significativi e interessanti; perché bisogna suggerire un percorso senza togliere a chi si esercita l'avventura della ricerca e la gioia della scoperta; perché bisogna essere insieme compagni di gioco e maestri di scienza»².

Io credo che la Scuola sia perfettamente riuscita nello scegliere i problemi in relazione al loro ruolo nella realtà sociale ed economica e nel consentire di sviluppare, rispetto ad essi, una logica di comprensione necessaria per contestualizzarli e chiarirli.

In questo processo la parola è il veicolo, l'enzima fondamentale, l'intermediaria tra chi parla e la verità, tra la realtà e l'interlocutore; non solo uno strumento ma una tecnica di costruzione del rapporto tra la realtà e l'altro, senza il quale questa è inutile o dissipata.

È rivelatrice di acquisizioni, di chiarezza e indice di consapevolezza, prima fra tutte quella della tensione talvolta irrisolta, forse ineliminabile, che permea i frammenti della realtà.

Le parole hanno quindi costruito un'idea interpretativa della realtà storica attuale - specificamente sotto il profilo economico-, in cui pubblico e privato operino in modo più intenso e qualificato, dialettico, complementare, dialettico, nella direzione di un miglior funzionamento dell'economia come un valore funzionale all'utilità sociale.

2. L'articolo 41 della Costituzione: una possibile logica di superamento della contrapposizione tra il mondo pubblico e il mondo privato?

Assumendo come scenario logico-interpretativo di riferimento quello dell'economia del nostro Paese e riflettendo sul metodo per valorizzare gli strumenti esistenti di raccordo tra gli attori economici pubblici e privati, credo sia necessario assumere come uno di questi proprio quello costituzionale. L'articolo 41 della nostra Costituzione, afferma, infatti, nel suo ultimo comma, che «La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali». Tra 'tutto ciò che esiste' essa usa un linguaggio che costruisce empiricamente una visione organica dell'intero sistema, che non separa due mondi ma intende far sì che questi, pur nella loro fisiologica diversità, perseguano un obiettivo complessivo comune; la Costituzione riconosce il pluralismo come una fisionomia di tutta la realtà esistente, mira all'unità della vita sociale senza però pretendere l'omogeneità.

² così S. Martini, Provando e riprovando, in P. Coppola e S. Mizzaro, *Laboratorio di programmazione in Java*, Milano, 2004, pp. IX - X

Sul piano dell'agire economico, la nostra Costituzione avanza in questo senso individuando i paradigmi fondanti dell'agire pubblico, dell'agire privato e rivela non solo la possibilità, ma la necessità del loro agire comune, senza differenziare in questo l'una e l'altra parte. Attraverso questo schema «veniva riconosciuto un sistema di economia mista nel cui ambito l'attività economica pubblica veniva collocata su un piano di parità rispetto a quella privata, alla quale però i commi precedenti dell'articolo 41 dedicano indicazioni notevoli e circostanziate».³

Pur consapevole che i termini dell'articolo 41 rischiano di condurre ad una discussione talvolta inattuale, così come della inopportunità di poter oggi pensare ad una effettiva realizzazione dell'ultimo comma dell'articolo 41 sul piano dell'ordinamento positivo - stante il rischio e la sconvenienza di schemi dirigitici che questo configurerebbe - non è sulle implicazioni tecniche di tale articolo che voglio soffermarmi, ma sulle indicazioni logiche e di metodo che questo suggerisce nei confronti di un tipo di rapporto che è tradizionalmente e fisiologicamente stato fondato sulla distinzione tra le parti: quello tra il pubblico e il privato.

L'articolo 41 è un tema di scenario, anche piuttosto complesso⁴, che per essere considerato come fonte di orientamento logico richiede che si abbia consapevolezza delle sue implicazioni di fondo. Certamente non può essere trascurato che «la previsione di “fini sociali” da perseguire con programmi e controlli non può implicare negazioni di quella libertà (la libertà di iniziativa economica privata, *ndr*)»⁵; ma proprio grazie a questa consapevolezza credo che l' «utilità sociale» e la 'finalità sociale' debbano piuttosto essere considerate come prospettive e logiche che la nostra Costituzione ci indica per estendere il valore degli strumenti esistenti e affrontare le crisi di coordinamento tra il mondo pubblico e il mondo privato; che debbano oggi essere considerate come indicatori inossidabili, tali da consentire di valorizzare in profondità e sotto più profili il rapporto tra pubblico e privato: consentirebbero di correggere le storture del punto di vista privato, cui viene talvolta rimproverato di non adottare una

³ Così il prof. C. Pinelli nella sua relazione dal titolo 'Iniziativa economica pubblica nella Costituzione italiana' nell'ambito del convegno organizzato dalla Fondazione Astrid su 'Il ruolo dell'impresa pubblica alla luce del Testo Unico sulle Società a Partecipazione Pubblica (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175)', tenutosi il 15 febbraio 2019 presso la Sapienza Università di Roma.

⁴ v., a proposito della trasversalità di tale complessità, F. Merusi, *Democrazia e autorità indipendenti. Un romanzo «Quasi» giallo*, Bologna (Il Mulino), 2000.

⁵ Così A. Pace, *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà: implicazioni teoriche e pratiche*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, p. 487.

prospettiva di sistema, tendendo invece a considerare l'interesse aziendale come l'unico coinvolto nel logo agire; esorterebbe il pubblico a non tendere ad agire per emergenze ma per una strategia comune.

La Costituzione, dunque, come indicatore di un 'metodo comune'⁶, di superamento della contrapposizione e della prevalenza di uno dei due mondi, il pubblico e il privato.

Il Governatore Ignazio Visco ha ritratto con obiettiva lucidità le attuali condizioni della realtà economica, che soffre di un contesto e di un andamento grigi e stagnanti. Tuttavia, e nonostante la realtà economica e giuridica sia profondamente cambiata dalla discussione e approvazione del testo dell'articolo 41, credo che la logica da cui questo articolo è animato possa (e debba) continuare a ispirare i comportamenti pubblici e privati quando le loro logiche sono in crisi. Marta Cartabia⁷ ha individuato nella riflessione sulla crisi che si vive (e che ora vivono -insieme e di riflesso- la democrazia e l'economia) lo strumento per introdurre una più solida consapevolezza, a condizione che torniamo a porci le domande fondamentali e proviamo a rispondere ad esse con risposte fresche, scevre da giudizi precostituiti o da pregiudizi.

3. Il ruolo sociale dell'impresa e la sua responsabilità

L'articolo 41, nei termini che ne fondano l'architettura interna, fa sì che l'azione dell'impresa riguardi naturalmente il sistema dell'impresa stessa, ma anche la crescita complessiva del paese in cui opera, nel suo insieme. Su questa base si può fondare un'esortazione nei confronti dell'impresa ad andare oltre se stessa, ma nel segno di se stessa, fondando questa possibilità su due affermazioni implicite: che l'interesse reale dell'impresa non può prescindere dal contesto generale e, in secondo luogo, che l'impresa ha un ruolo che viene ad essa riconosciuto dall'ordinamento e che può essere definito 'sociale'.

Per trasferire l'analisi dal piano teorico a quello pratico, è determinante considerare le posizioni manifestate, con riferimento a tale tema, da Eni e Leonardo, nell'ambito di un orientamento comune che allinea anche Autostrade per l'Italia, Cassa Depositi e Prestiti

⁶ G. Zagrebelsky, *La virtù e il dubbio. Intervista su etica e diritto*, di G. PRETEROSSO (a cura di), Bari, 2007.

⁷ Così nel suo discorso dal titolo 'Nelle forme e nei limiti della Costituzione', tenuto in occasione della Presentazione del Rapporto 2019 dell'Associazione Italiadecide sul tema 'Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica', tenutasi il 25 marzo 2019 presso la Sala della Regina della Camera dei deputati.

ed Enel; un orientamento che non si esagera nel considerarlo ‘avanguardistico’ e libero da logiche esclusivamente internistiche, come si potrebbe rischiare di sindacare.

«Un’adeguata valorizzazione del sistema produttivo italiano, con i suoi pregi e i suoi limiti, ma soprattutto uno studio attento al sistema stesso come propulsore degli effetti di ricaduta al resto del tessuto economico, servizi in primis, ma anche P.A. e cittadinanza in generale, paiono un punto di partenza doveroso per poter sviluppare riflessioni di *policy* che abbiano come obiettivo una crescita sostenibile del Paese nel medio periodo»⁸.

Le parole utilizzate nell’introdurre il Rapporto 2013 su Finmeccanica per spiegarne la necessità al fine di trovare nuove strategie per il rilancio dell’economia nazionale, rivelano una connessione di fondo tra la produttività dell’impresa e il suo ruolo nella società. Si potrebbe dire che, per l’impresa, quello ‘sociale’ sia un carattere necessario del proprio ruolo e del proprio *modus operandi*, funzionale alla produttività dell’impresa stessa e, in conseguenza, allo sviluppo sociale ed economico, ossia della realtà nel suo complesso.

La consapevolezza che l’azienda ha un ruolo sociale rappresenterebbe dunque la condizione perché questa, nel rispetto della propria e insopprimibile vocazione a fare profitto, operi nel mercato sapendo che, indirettamente, si fa anche carico di alcuni problemi sociali e dell’intero sistema, compreso quello del rapporto con il pubblico. A sua volta il pubblico dovrebbe essere consapevole che favorire politiche pubbliche in grado di soddisfare esigenze di qualità -con piani di azione coordinati permettano cioè di guidare le decisioni e azioni di una pluralità di attori per ottenere esiti razionali-significativi, con riferimento all’azione degli attori privati, consentire loro di esprimere una rilevanza sociale in termini di produzione e redistribuzione. La stessa consapevolezza potrebbe guidare un percorso di «adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»⁹ considerando le imprese come una di quelle formazioni sociali entro cui si svolge la personalità dell’uomo. Potrebbero considerarsi ‘esiti razionali’ di una politica pubblica proprio quei ‘fini sociali’ di cui parla l’articolo 41, che possono essere il frutto di un’azione duplice, ma comune e coordinata, quella pubblica e quella privata.

⁸ Così si legge nel Rapporto 2013 sul *Contributo di Finmeccanica all’Italia. Tecnologia, crescita, investimenti*, Prometeia e Oxford Economics per Finmeccanica, 2013.

⁹ Articolo 2 della Costituzione italiana.

Il coordinamento dei due piani di azione, privata e pubblica, presuppone la (e non è minato dalla) distinzione di ruoli: «In una giusta ed equilibrata ripartizione della responsabilità, si deve sottolineare con chiarezza che il compito di regolare il processo economico per assicurare che esso rispetti i valori della libertà e dell'uguaglianza, spetta in via ordinaria e prioritaria alla sfera politica, mentre all'impresa resta il dovere di accettare quelle regolamentazioni del mercato e della concorrenza stabilite dall'autorità»¹⁰. Il coordinamento quindi è nel mezzo: nella consapevolezza reciproca del 'ruolo sociale' che si svolge e del carattere sociale del fine ultimo di ogni azione, quindi nella consapevolezza della propria 'responsabilità sociale'. Eni, a questo proposito, espande i confini della logica puramente aziendale, e lo fa con la lungimiranza consolidata nella sua politica aziendale, assumendo l'articolo 41 della Costituzione come un pilastro dell'idea per cui l'azienda da sola non abbia ragion di vita; considerando un dato indiscusso e proprio che l'impresa che agisce con 'finalità sociale' ha più valore sul mercato; infine, considerando la responsabilità sociale dell'impresa un elisir di lunga vita dell'impresa stessa. Un'espressione tangibile di tale logica è data dalla partecipazione di Eni, tra gli altri, agli incontri annuali di CENSIS; ancor più significativa è la scelta della stessa Eni che il relativo «Rapporto sulla situazione sociale del Paese» sia presentato ai manager, con l'intento di consentire la comprensione di fenomeni -consapevoli che questi mai presentano solo natura tecnica- nonché di individuare correttamente gli ambiti su cui tutti siamo chiamati a riflettere, comprendendone la trasversalità della complessità e la necessità, quindi, che nella comprensione non ci siano attori soli o prevalenti, ma coordinati, connessi e dialoganti. È sicuramente suggestivo, ma forse prima ancora intellettualmente onesto, considerare che la finalità dell'agire, connotata in senso 'sociale', consente l'adattamento alle esigenze generali, ai cambiamenti economici e sociali; quindi, che non ci sono aspetti della realtà di cui l'azienda può disinteressarsi o verso cui manifestarsi insensibile, non essendo questa un microcosmo ma una parte di quel corpo sociale impegnato in un movimento continuo, in cui «tutti gli uomini marciano insieme verso un unico scopo; ma non tutti sono tenuti a marciare sulla stessa via. Essi non sacrificano la propria

¹⁰ Così A. Pansa, nel suo intervento dal titolo 'Dalla tecnologia ai valori. Etica e affari: scelte, comportamenti e responsabilità', presso l'università Gregoriana, del 5 luglio 2007.

volontà e la propria ragione: ma applicano la volontà e la ragione per far riuscire un'iniziativa comune»¹¹.

Superando, quindi, una logica atomistica dell'agire non si fa altro che recepire un ruolo che gli attori privati e prima ancora pubblici hanno, definendone le rispettive e reciproche responsabilità.

«[...] si tratta di contestualizzare le azioni e le situazioni proprie di un particolare ambito, com'è quello economico e imprenditoriale, in modo da tradurre correttamente norme e principi generali nel linguaggio e nella dinamica più appropriate e che meglio si prestano a fornire al singolo strumenti di valutazione che gli consentano di scegliere consapevolmente come meglio agire e meglio operare. Ma nessuno di noi è esente da una propria personale responsabilità»¹².

4. Conclusioni. Verso la costruzione di una cultura del 'comune'

Rispondendo all'invito alla freschezza e al pensiero creativo -di cui la Scuola per le Politiche Pubbliche è stata volano e copiosa fonte di stimoli- mi piace pensare possibile che il rapporto tra pubblico e privato possa superare la propria crisi (di dialogo, di cooperazione, di fiducia reciproca) con gli stessi strumenti che consentono i passaggi della vita: ponendoci le domande fondamentali e rinnovando lo schema di ogni azione, purificandolo; intervenendo, quindi, alla radice dei problemi propri di ciascuna parte, ossia, nel caso specifico, intervenendo sul piano della 'cultura' -prima- e della 'cultura del comune' -poi.

Il 'comune' comprende un oceano di specificità di settore che hanno bisogno di un metodo per coagularsi, tanto più perché ogni specificità (sia pubblica che privata) ha rivelato uguali bisogni e rivendicazioni reciproche. Ma se la 'finalità sociale' fosse sempre più diffusamente accolta come logica dell'agire, si potrebbe parlare di un agire comune degli attori, non contrapposto nonostante le specificità del pubblico (che deve agire nell'interesse generale) e del privato (che non è, non può essere una democrazia e che però si dà regole aventi un obiettivo raggiungibile solo all'interno di una più generale cornice etica fondata su valori quanto più possibile comuni¹³).

¹¹ A. Toqueville, *La democrazia in America*, Milano, 1987, p. 207.

¹² A. Pansa, cit.

¹³ Così A. Pansa, cit.

Se quindi affrontare la crisi è un dovere umano, forse lo sforzo necessario è quello di utilizzare una logica di pensiero non atomistica, non individualistica; non atrofizzata, ma libera dai tecnicismi. Una logica atemporale, ma consapevole del tempo presente, delle discontinuità, eppure non consumata da questi. Una logica che la stessa Costituzione ha, con sforzo, proposto e composto e nei confronti della quale, pertanto, credo sia necessario rinnovare gli strumenti per consentirle di vivere tra gli operatori sociali, economici e politici come quel Galileo di Brecht che stava, ai suoi allievi, «insegnandogli a vedere»¹⁴.

È la logica costituzionale che emerge dall'articolo 41 che credo, quindi, possa essere quella 'già esistente' sulla cui scorta ristrutturare il rapporto tra pubblico e privato sanandone il *vulnus*, ispirando alla 'finalità sociale' l'agire di ciascuna parte senza minarne le peculiarità e l'identità.

«Ma come deve essere intesa questa opposizione, quali sono i suoi luoghi, quali le sue forme? Questa è una domanda che rinvia a una molteplicità di situazioni, a forme che sfuggono alla riduzione a denominatori comuni, a una ricchezza di esperienze che mostrano una realtà che deve essere analizzata e intesa nelle sue articolazioni. Di questo deve tenersi conto, per non chiudersi precocemente in una ideologia. I beni comuni ci parlano di un "oltre". Oltre il mercato e lo Stato, oltre il pubblico e il privato. Oltre, dunque, le categorie costruttive della modernità. Dove si colloca questa dimensione?»¹⁵.

La via che si propone è una via aperta, che cerca un'anima da far contenere ad una strategia risolutiva del sistema: l'anima della cultura del 'comune'.

Dico 'cultura' perché necessariamente la comprensione dei fenomeni socio economici attuali passa attraverso un processo, che dall'acquisizione di cognizioni teoriche va verso la rielaborazione, il ripensamento e la conversione «da semplice erudizione in elemento costitutivo della sua personalità morale, della sua spiritualità e del suo gusto estetico, e, in breve, nella consapevolezza di sé e del proprio mondo»¹⁶. Un processo, quindi, di comprensione della complessità, della interdisciplinarietà che, per essere composta e gestita, ha bisogno di un metodo di confronto, dibattito, di canali di

¹⁴ B. Brecht, *Vita di Galileo*, Torino, 1994, p. 17.

¹⁵ Così S. Rodotà, *Beni comuni. Oltre il mercato e lo Stato. Oltre il pubblico e il privato*, prefazione all'edizione italiana di P. Dardot e C. Laval, *Del Comune, della rivoluzione nel XXI secolo*, 2015.

¹⁶ da *cultura*, in *Treccani.it – Vocabolario on line*.

comunicazione, luoghi di composizione e di incontro «perché dall'interesse particolare possa emergere il bene comune»¹⁷.

Credo che questo percorso richieda, per realizzarsi, oggi più di prima, occasioni per interrogarsi sulle categorie sociali al fine di capire i fenomeni e costruire, così, una comunione di pubblico e privato che sappia sostenere le destrutturazioni del presente ed evolvere verso le esigenze del futuro. La via è dunque sul piano della fonte del problema: la consapevolezza di un naturale ruolo (e responsabilità) sociale degli attori economici e la fortificazione, la riscoperta e la conservazione della cultura del 'comune', per comprendere la portata sociale delle azioni individuali e complessive.

La soluzione credo quindi possa essere ricavata proprio da occasioni di confronto tra diversità, su spunto della Chatham House Roule, nata nel 1927 presso il Royal Institute of International Affairs per incoraggiare, durante riunioni a porte chiuse, la libera espressione delle idee al fine di consentire di individuare i punti di oggettiva convergenza.

Da qui, dunque, l'utilità di circostanze lontane sia dal contesto strettamente lavorativo sia strettamente istituzionale, in cui possano crearsi le condizioni di relazione necessarie per il formarsi di una conoscenza trasversale, coinvolgendo rappresentanti di settori apparentemente lontani tra loro, sia pubblici che privati, privi di responsabilità operative e libere di relazionarsi sinceramente per la costruzione di un progetto comune.

Le suddette circostanze potrebbero essere create in più modi, anch'essi nascenti dall'esistente: rendendo la 'logica della finalità sociale' oggetto di occasioni di incontro pluridisciplinari e dialettici aperti ad attori di molti e diversi settori, anche a quelli che sono 'economici' in modo indiretto (come il settore strettamente culturale, musicale, ecc.) che consentano di maturare progressivamente la percezione di una reciproca influenza, di un agire comune; oggetto di analisi sul *vulnus* del sistema che, su temi di rilevanza comune di volta in volta considerati, verso questi si propaga; di elaborazione di programmi concertati, poiché trasversali, di cui si possa valutare ex post l'efficacia e l'effettività, in termini di accordi vincolanti le parti (sul modello dei 'patti obiettivi'), sfruttando così l'energia dell'alleanza e del pensiero comune per favorire la parità dei soggetti. Così, in modo essenziale, è forse possibile che «la ricerca della soluzione ad un problema ha finalmente partorito una teoria generale, che spiega classi di problemi

¹⁷ M. Cartabia, cit.

simili e fornisce tecniche generali, belle e potenti»¹⁸, facendoci confrontare con problemi significativi di programmazione, «sforzare nella ricerca della vostra soluzione e poi [...] confrontarla con quella che altri hanno proposto. Spesso questa soluzione sarà più elegante e semplice della vostra. Perché viene da chi ha più esperienza, da chi è in grado di inquadrare il problema in un quadro più vasto, e vuole con la sua soluzione non umiliare la vostra, ma additarvi una meta più elevata»¹⁹.

¹⁸ S. Martini, *cit.*

¹⁹ S. Martini, *op. cit.*