Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

I lettori che desiderano informarsi
sui libri e sull'insieme delle attività
della Società editrice il Mulino
possono consultare il sito Internet:
www.mulino.it

ITALIADECIDE

RAPPORTO 2020

Un rapporto di fiducia.
Le relazioni tra pubblico e privato dalla diffidenza alla collaborazione

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

ISBN 978-88-15-28630-7

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito **www.mulino.it/fotocopie**

Redazione e produzione: Edimill srl - www.edimill.it

INDICE

UN RAPPORTO DI FIDUCIA. LE RELAZIONI TRA PUBBLICO E PRIVATO DALLA DIFFIDENZA ALLA COLLABORAZIONE

Prefazione, *di Alessandro Palanza* p. 13

Introduzione 17

1. Perché un Rapporto di *italiadecide* sulla fiducia 17
2. Quale fiducia nel Rapporto di *italiadecide* 19
3. Alle origini della sfiducia istituzionale in Italia 22
4. L'età della sfiducia e le sue cause 26
5. La fiducia nel cambio di paradigma 31
6. Spirali di sfiducia 35
7. Ambiti di fiducia 45
8. Storie di fiducia 49
9. Ricostruire la fiducia 51
10. L'attività preparatoria 55

PARTE PRIMA: FIDUCIA E SFIDUCIA. CONTINUITÀ, CAMBIAMENTI E DINAMICHE

Paese e classe politica nell'Italia unita: le radici di una reciproca sfiducia, *di Giovanni Sabbatucci* 59

Conoscere e misurare la fiducia e sfiducia ai tempi della rete, *di Alessandra Paola Ghisleri* 75

1. La dinamica della fiducia/sfiducia nelle indagini e nelle ricerche di mercato: caratteristiche, dinamiche e prospettive 75

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

2. Fiducia/sfiducia in una popolazione che invecchia al cospetto dei Millennials p. 82
3. Dalle Gazzette agli *influencer*. La fiducia nei nuovi paradigmi della comunicazione 85
4. Sviluppi e dinamiche della fiducia/sfiducia nelle istituzioni e nelle imprese/organizzazioni 87

La fiducia al tempo della paura, *di Aldo Bonomi* 91

Mercati, fiducia, istituzioni, *di Claudio De Vincenti* 105

1. Un tema antico 105
2. Fiducia e disegno delle regole 108
3. Fiducia e disegno delle istituzioni 111
4. Fiducia e Stato imprenditore 115
5. Una breve conclusione 117

Il ponte nascosto: la fiducia tra passato-memoria e futuro-promessa, *di Maurizio Balsamo* 119

PARTE SECONDA: FIDUCIA E SFIDUCIA. NORME, PROCEDURE, ISTITUZIONI

Le complicate strade della semplificazione, *di Valerio Di Porto* 141

1. Semplificazione vuol dire fiducia 141
2. Due pietre miliari e mille controspinte 143
3. La sfida della modernità per una pubblica amministrazione invecchiata 146
4. Semplificare senza legiferare 150
5. Il Rapporto 2015 di *italiadecide* 152
6. Questione di cultura e di metodo 153
7. Un salto culturale per semplificare 155

Politiche anticorruzione o politiche per l'integrità, *di Giovanni Tartaglia Polcini* 159

1. La giurimetrica e lo *storytelling* 160
2. Il rapporto tra corruzione e sviluppo economico 167

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

3. L'ambiente legalmente orientato e il ruolo delle imprese p. 170

Le imprese alla sfida della cultura della legalità, *di Irene Buzzi* 177

1. Inquadramento semantico e questione ontologica 178
2. Inquadramento teorico 180
3. L'esperienza italiana 183
4. L'esperienza inglese 187
5. L'integrità come soluzione 190

Il codice della sfiducia: la normativa sugli appalti pubblici, *di Mariangela Di Giandomenico* 193

PARTE TERZA: GLI AMBITI DELLA FIDUCIA. LE COLLABORAZIONI POSSIBILI

La sostenibilità: il futuro dell'Italia innovativa e vitale che vuole crescere, *di Carlo Bonomi* 201

Un *welfare* in trasformazione: collaborazioni e reti tra pubblico e privato, *di Maurizio Ferrera e Franca Maino* 211

1. Oltre la crisi: un *welfare state* sotto stress 211
2. *Welfare* in azienda: in crescita e sempre più articolato 214
3. *Welfare* e filantropia: fondazioni come volano di sviluppo 217
4. Criticità e sfide da affrontare 221
5. Conclusioni e prospettive: verso un crescente attivismo dal basso e forme innovative di fiducia e collaborazione tra pubblico e privato 225

La fiducia come fondamento delle relazioni fra pubblica amministrazione e Terzo settore, *di Emanuele Rossi e Luca Gori* 231

1. Le coordinate costituzionali del Terzo settore 231

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

2. L'articolo 118, u.c. Cost.: sussidiarietà orizzontale nella prospettiva giuridica p. 233
3. Le «relazioni» di fiducia fra cittadini e pubblici poteri 235
4. La riforma del Terzo settore 237
5. Alcuni casi recenti di (s)fiducia 241
6. Diritto, fiducia e politica 247

PARTE QUARTA: STORIE DI SFIDUCIA

Collaborazione per il trasferimento tecnologico: il caso Materias, *di Luigi Nicolais* 251

1. Contesto di riferimento 251
2. Un nuovo modello per il trasferimento tecnologico: Materias 259
3. Risultati e prospettive future 264

Avis, Associazione volontari italiani sangue. Dal 1927 una lunga storia di fiducia e affidabilità, *di Gianpietro Briola* 267

1. La nascita: mossi dalla fiducia per il dott. Formentano 267
2. Dopo la seconda guerra mondiale: una fiducia riconosciuta anche dalla legge 268
3. Dalla legge n. 107/1990 alla n. 219/2005: le associazioni al centro del sistema trasfusionale 270
4. Le sfide di oggi: regionalizzazione, carenza di risorse, nuove tipologie di lavori 273
5. Fiducia nei giovani, oltre ogni criticità 276
6. Conclusioni 277

Pubblico e privato insieme per la creazione delle future competenze, *di Andrea Pontremoli* 281

Investire in futuro. L'orizzonte etico della παιδεία finlandese, *di Marco Casu* 285

1. Le radici della fiducia 285
2. A scuola di fiducia: la Finlandia 289

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

3. Crisi della fiducia. Fiducia nella crisi p. 291
4. Formazione è formarsi: l'orizzonte filosofico dell'autogoverno 295

Conclusioni. Per la ricostruzione della fiducia, *di Alessandro Pajno* 303

1. La fiducia: radici e significati 303
2. La fiducia e la sua crisi 305
3. Crisi della fiducia e crisi dell'amministrazione: un accostamento non casuale. La crisi alle radici del tessuto costituzionale 307
4. Aumento dell'incertezza e crisi della fiducia: paura, confine, nostalgia del passato 311
5. Le conseguenze: incertezza della decisione pubblica, frammentazione sociale, disintermediazione 312
6. Per la ri-costituzione della fiducia: la cooperazione pubblico-privato 313
7. Il valore della partecipazione 316
8. La cultura del bene comune 318
9. Il recupero della discrezionalità amministrativa 319
10. La cultura delle riforme 323
11. Coordinamento e strategia 324
12. La ri-costituzione della fiducia: una partita aperta 325

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

UN RAPPORTO DI FIDUCIA.
LE RELAZIONI TRA PUBBLICO E PRIVATO
DALLA DIFFIDENZA ALLA COLLABORAZIONE

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

PREFAZIONE

italiadecide presenta il suo undicesimo Rapporto annuale su un tema chiave per la società italiana. La fiducia è un fluido essenziale alla vita sociale in ogni società ma per l'Italia è un anticorpo ancora più importante. È antidoto non autoritario alle tensioni particolaristiche e rappresenta la via di uscita all'alternativa tra autoritarismo e irrazionalità. Perciò, il fatto che il tasso di fiducia secondo molti indicatori sia sceso sotto il livello di guardia rappresenta la questione più grave alla radice della presente crisi e minaccia la stessa coesione del paese.

La denominazione di *italiadecide* vuole rispondere, fin dall'origine, alle carenze nella coesione nazionale che impediscono al nostro paese di decidere sui temi di lunga durata al di sopra della continua variazione degli equilibri politici. Su questi temi dovrebbe operare la convergenza delle più forti componenti sociali e territoriali, come avviene in altri paesi. La fiducia è l'ingrediente essenziale per processi di questa portata che non si ispirano né a soluzioni autoritarie né a decisioni costantemente oscillanti tra poli opposti. Quando si parla di fiducia si parla innanzitutto di fiducia del paese in sé stesso e nella capacità di percepire tra le difficoltà le linee di un destino comune almeno per le questioni di lunga durata. Perciò *italiadecide* in questo Rapporto 2020, come in tutti i precedenti, parla anche di sé e della propria vocazione a ricercare le condizioni per dialogo e alleanza contro la ricorrente separatezza tra le componenti della società italiana, tra pubblico e privato e anche tra i pubblici poteri, spesso ciascuno armato contro l'altro.

Il Rapporto 2020 mette insieme la società italiana guardando a uno dei grandi dualismi che dividono e uniscono il paese. La relazione tra pubblico e privato

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

viene criticamente interpretata in termini di eccessiva separatezza e reciproca sfiducia accentuatesi nel corso di questa fase di stagnazione, economica e non solo, che si prolunga da troppo tempo. Il deficit di fiducia spiega più di ogni altra cosa la difficoltà di questa fase, caratterizzata dall'indebolirsi o dal venir meno di quelle sedi di aggregazione e confronto che sono per il nostro paese, per sua natura disperso e policentrico, ancor più essenziali che per altri. Ne consegue un eccesso di conflitti accompagnati da una sempre più ridotta capacità di gestirli e da un tipo di legislazione animata dal sospetto e dalla sfiducia verso i suoi primi destinatari. Il Rapporto 2020 presenta diverse chiavi di lettura sulle questioni di fondo senza badare alla superficiale turbolenza politica e socio-economica, curando invece un orizzonte per il futuro e la ricerca di una consapevolezza sufficientemente condivisa sulle sue cause.

Il Rapporto propone di avere fiducia nella fiducia come via di uscita dalla crisi e da una visione negativa del nostro paese. Il Rapporto assume l'ottica di un cambiamento culturale, ma non si riferisce necessariamente a processi di lunga durata. Al contrario, punta tutte le carte sugli anticorpi ai suoi stessi mali che la società italiana produce nell'immediato. Questi anticorpi producono resistenza, resilienza e capacità di compiere con continuità e pazienza quel maggior sforzo dei sistemi pubblici e delle imprese che consenta di funzionare in qualche modo. Gli stessi anticorpi possono produrre, quando si giunge al limite dello stato di necessità o viene l'opportunità di cogliere un'occasione storica, improvvise accelerazioni o svolte. Questo succede quando si ricompongono forze portanti intorno all'improvvisa percezione dell'irrazionalità e insopportabilità di uno stato di cose che produce reciproco svantaggio. Dialogo e fiducia sono i conduttori da rafforzare se si ha la volontà e l'intenzione condivisa di determinare una svolta nella lunga stagnazione italiana.

Il Rapporto 2020 lavora in questa direzione e intende assumere la sua quota, per quanto piccola, di responsa-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

bilità. Non spetta solo alla politica ma a tutte le componenti sociali e in specie alle loro espressioni intellettuali e professionali la costruzione di uno scenario che consenta lo svolgimento di un civile confronto tra diverse realistiche interpretazioni sul presente e sul futuro del paese. *italiadecide* è impegnata dalla sua nascita a contribuire a porre premesse utili a questo confronto. Quali che siano i temi e i conflitti che affronta cerca le vie di un dialogo tra le parti nell'ottica del paese come sistema e come comunità che condivide un destino in una complicata competizione europea e mondiale. In questo senso, offriamo il nostro contributo come una goccia nel vasto mare del capitale sociale di cui questo paese dispone. Una straordinaria risorsa che occorre mettere a frutto nel senso più ampio, unendo le forze e ampliando la prospettiva fino a trovare il senso di un bene comune, elementi di vantaggio per ampie aree sociali e territoriali e le ragioni di vaste alleanze.

Il prossimo Rapporto di *italiadecide* per il 2021 proseguirà il discorso considerando le possibilità di un'accelerazione in questo senso per cogliere l'opportunità di un rilancio dell'economia territoriale, come quella più congeniale al nostro paese in chiave di responsabilità ambientale e sociale.

ALESSANDRO PALANZA

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

INTRODUZIONE

1. *Perché un Rapporto di «italiadecide» sulla fiducia*

Il Rapporto di *italiadecide* affronta quest'anno il tema della fiducia tra pubblico e privato. Fin dalla sua fondazione e in tutte le sue attività, analisi e proposte, *italiadecide* ha sempre considerato la collaborazione e alleanza tra pubblico e privato come la chiave fondamentale per lo sviluppo sostenibile del paese. Ogni anno i Rapporti hanno messo a fuoco strategie e proposte nell'intento di individuare per i diversi attori interessi unificanti nel medio e lungo periodo nei diversi settori presi in esame: sistemi infrastrutturali, reti territoriali, energia, turismo, ambiente, ricerca e università, politiche per l'innovazione e la digitalizzazione, la valorizzazione delle risorse territoriali.

In particolare, il Rapporto 2015 *Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero far pace con le imprese* ha preso in esame gli oneri impropri posti a loro carico dalla tortuosa complessità amministrativa e avanzato proposte di semplificazione tuttora attuali.

Il Rapporto 2019 *Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica* ha avanzato una proposta di regolamentazione dei rapporti tra soggetti istituzionali e interessi legittimi per migliorare la qualità della decisione pubblica e recuperare la fiducia e della partecipazione dei cittadini alla vita democratica.

Il Quaderno *La fiducia nelle società democratiche* ha raccolto pareri e indicazioni di esperti e protagonisti della vita economica e culturale sull'innovazione delle forme democratiche a partire dalle discussioni emerse nel corso di due seminari.

L'Osservatorio sul *Codice dei contratti pubblici, appalti e servizi*, costituito insieme ad Aequa, ApertaContrada e

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

ResPublica, ha elaborato e presentato alla Presidenza del Consiglio proposte emendative e integrative per dare certezze in materia di responsabilità penale, contabile e civile all'amministrazione e alle imprese.

La collaborazione tra pubblico e privato è un aspetto chiave su cui si esercitano ogni anno le scuole di *italiadecide*: la scuola per le politiche pubbliche, la scuola per la democrazia, i recenti seminari di incontro e discussione tra istituzioni e imprese.

Il seminario *Dialogo e cooperazione tra società, sistema pubblico e imprese: politiche pubbliche e strategie di impresa* che si è svolto nel 2019 è stato dedicato all'esigenza di politiche pubbliche positive di collaborazione come fattore strategico per l'economia. Anche a seguito di queste attività è stata istituita la Consulta delle imprese come sede collettiva permanente di dialogo, confronto e cooperazione tra imprese e istituzioni.

La scelta di affrontare quest'anno direttamente il tema della fiducia sta nel Dna di *italiadecide* e deriva dalla convinzione che al nostro paese serva oggi un modello di scelte pubbliche che non siano imposte e calate dall'alto, ma derivino dalla cooperazione e condivisione più ampia possibile tra pubblico e privato.

Politiche e comportamenti di *mutual endorsement*, di reciproco riconoscimento e affidabilità tra le parti appaiono la condizione per assicurare sia maggiore efficacia ed efficienza delle amministrazioni pubbliche come degli operatori economici, sia possibilità di sviluppo della democrazia, del benessere collettivo, di una maggiore equità e minori disuguaglianze nella società.

Ricostruire e ricercare legami di fiducia appare oggi la strategia prima ed essenziale per affrontare i grandi cambiamenti in atto nell'epoca presente. Viviamo un tempo caratterizzato da un cambio di paradigma, vale a dire di una visione del mondo stabile e consolidata nel tempo, condivisa dalla collettività, su cui si plasmano il modello istituzionale, il sistema economico e le relazioni sociali. Inevitabilmente i tempi di cambiamento comportano incertezza, scarsa prevedibilità e crescente sfiducia e con-

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

flitti. Ma la transizione verso un nuovo paradigma apre la possibilità a nuovi scenari, opportunità e percorsi di crescita e di benessere imprevisti.

L'ipotesi di *italiadecide* è che per gestire la transizione occorra riaffermare le ragioni di dialogo, ascolto, reciproco riconoscimento e collaborazione tra società e istituzioni indispensabili alla costruzione di una nuova visione condivisa di lungo termine e delle conseguenti scelte pubbliche e private i cui esiti sono necessariamente raggiungibili e misurabili nel tempo. Questo richiede il moltiplicarsi degli scambi di conoscenze, esperienze, interessi e valori diffusi nella rete delle relazioni istituzionali, economiche e sociali che costituiscono l'ambito del potere inteso come cooperazione tra soggetti diversi. Il dialogo, avviato sulla disponibilità di un grado anche minimo di affidamento, si sviluppa e diventa sempre più fruttuoso in ragione e in proporzione alla crescita del tasso di fiducia tra gli attori.

2. *Quale fiducia nel Rapporto di «italiadecide»*

Secondo l'economista premio Nobel Kenneth Arrow la fiducia è l'istituzione invisibile alla base della legittimazione delle democrazie rappresentative, nelle quali ha progressivamente affiancato e in parte sostituito i principi della forza e dell'autorità come collante della collettività. La fiducia, sostiene Dominique Schnapper[1], è innanzitutto la condizione del riconoscimento e della legittimità di tutte le istituzioni.

La fiducia è anche il fondamento degli scambi sociali ed economici, il contratto invisibile che sta alla base della produzione e del commercio, dei contratti e dei crediti, della moneta e della finanza. Più fiducia permette di lavorare meglio, concludere affari, puntando sul nuovo, programmare il futuro. Come aggregatore della coesione sociale e territoriale e cerniera tra passato e futuro, la fi-

[1] D. Schnapper, *In chi possiamo avere fiducia*, in «Equilibri», 1, 2013.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

ducia è la condizione che permette all'imprenditore di assumere rischi e prendere decisioni economiche tra esperienze passate e aspettative future, reperire e rimborsare i capitali necessari al processo di investimento.

Strumentale allo sviluppo economico e al funzionamento delle democrazie, la fiducia è anche un bene in sé, intrinsecamente rilevante e auspicabile. Per tenere insieme una società non bastano il diritto, le istituzioni, le norme e le procedure, le giurisdizioni, le imprese, gli investimenti e i ritorni; ci vuole la fiducia reciproca delle persone. Come antidoto alla paura e tacita promessa di non creare sopraffazione degli uni sugli altri, di minimizzare sofferenza e crudeltà, la fiducia si coniuga al concetto di solidarietà. Il Rapporto si occupa della fiducia istituzionale tra pubblico e privato, che sta alla base del buon funzionamento delle reti di relazioni sociali ed economiche che contribuiscono in maniera determinante allo sviluppo e al benessere del paese.

La vita della società è in primo luogo quotidianamente scandita da norme, leggi e regolamenti che stabiliscono ciò che può e non può, deve o non deve essere fatto e i relativi meccanismi sanzionatori. In secondo luogo, funziona grazie all'accesso e disponibilità di una gamma ampia e crescente di beni e servizi pubblici, che permettono il concreto svolgersi della vita individuale e collettiva. La natura, quantità, qualità, distribuzione e accessibilità dei beni e sevizi pubblici determinano concretamente la fruizione dei diritti politici, civili e sociali, e il livello di benessere della società. Rispetto dei contratti e delle leggi e funzionamento della società poggiano sulla fiducia che i cittadini ripongono nei confronti delle istituzioni che li rappresentano e li governano, sulla loro capacità di garantire e comunicare affidabilità, efficacia, efficienza, continuità. «L'interesse pubblico presuppone per la sua definizione la circolazione di quella moneta sociale preziosa che è la fiducia» sostiene Salvatore Veca[2].

[2] S. Veca, *Introduzione*, in G. Leopardi, *Discorso sopra lo stato presente dei costumi degli italiani*, Milano, Feltrinelli, 2017.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Questo tipo di fiducia, che ha per oggetto entità astratte e impersonali, difficilmente conoscibili e controllabili, dipende fondamentalmente dalla capacità delle norme e delle istituzioni di rispondere in misura adeguata alle promesse fatte e alle aspettative suscitate, e di saperlo dimostrare. La fiducia nello Stato è la misura della distanza tra la missione annunciata e quello che effettivamente viene realizzato, un giudizio basato principalmente sulla valutazione delle performance delle istituzioni, la loro *accountability*, la reputazione dei loro rappresentanti e responsabili presso rappresentati e cittadini. Uno Stato non può sopravvivere senza la fiducia del suo popolo, avvertiva Confucio.

La fiducia pubblica, come giudizio sull'affidabilità delle istituzioni, è un bene che si costruisce nel tempo, si perde rapidamente, si ricostruisce lentamente e solo in maniera incrementale. Recuperare fiducia è difficile, perché la sua perdita avviene lungo un piano inclinato che dalla fiducia trascina nell'insicurezza, nello spaesamento, nel rancore diffuso e nella paura. È innanzitutto la perdita di fiducia a causare i fallimenti economici e le crisi politiche e sociali.

Il Rapporto, attraverso i contributi di studiosi, esperti, operatori sociali ed economici, intende in primo luogo analizzare la dinamica tra fiducia e sfiducia in Italia tra pubblico e privato, alla luce delle sue origini e delle sue caratteristiche e in alcuni ambiti di particolare rilevanza. In secondo luogo, si prefigge di avanzare nei diversi ambiti presi in esame, anche attraverso *best practice*, proposte che traguardino la ri-costruzione di un patto continuativo di leale collaborazione tra operatori e istituzioni per affrontare i problemi chiave dell'economia e della società italiana.

L'obiettivo è individuare opportunità e ostacoli a una consuetudine di *partnership*, anziché di antagonismo, nelle relazioni tra pubblico e privato. L'attitudine al *mutual endorsement* dovrebbe condurre, a partire dalla chiarezza circa i rispettivi ruoli e responsabilità, al vicendevole ascolto dei differenti obiettivi e punti di vista,

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

al riconoscimento delle reciproche legittime ragioni, alla mediazione dei conflitti, alla comune individuazione delle criticità e delle possibili alternative, per arrivare all'accordo più ampio e convinto possibile in merito alle soluzioni da adottare.

La fiducia è stata quindi utilizzata come una chiave di lettura, una «lente» attraverso cui guardare all'evoluzione del rapporto tra operatori economici e sociali, istituzioni e pubblica amministrazione per individuare possibilità operative di miglioramento.

Lungo questa impostazione, il Rapporto 2020 troverà concreta implementazione e verifica nei lavori della Consulta delle imprese istituita nel 2019 da *italiadecide*, finalizzati a individuare e proporre *policy* e concrete modalità per sostenere lo sviluppo economico e il rilancio degli investimenti.

3. *Alle origini della sfiducia istituzionale in Italia*

Rispetto alle altre nazioni europee, l'Italia appare da molto tempo caratterizzata da una fiducia scarsa e decrescente verso le istituzioni democratiche e le classi dirigenti, oltre che tra i cittadini. Le cause sono molteplici, sia recenti che di più lontane origini.

Da una ricerca condotta da Ipsos[3] in 13 paesi nell'arco di cinque anni, l'Italia risulta il paese, seguito da Usa e Francia che in assoluto sa meno di sé, che più di tutti soffre di una percezione distorta dei fatti in molti campi, dal numero degli immigrati presenti, al peso dei fenomeni criminali, alla diffusione di malattie. Questa maggiore ignoranza della realtà sarebbe effetto, secondo i ricercatori, del più basso livello di istruzione del nostro paese, spiegazione che non varrebbe però per Usa e Francia. La causa principale va forse ricercata nella passione per cattive notizie e giudizi negativi per le cose che ci riguardano e nell'acritica disponibilità a ritenerli veri,

[3] Ipsos, *Perils of Perception*, 2018.

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

con media e rappresentanti spesso pronti a inseguire e alimentare paure e rancori, a costruire un largo bacino di errate credenze e falsi pericoli con cui alimentare insicurezze e paure.

La debolezza del senso di identità e di orgoglio nazionale si accompagna da tempo all'abitudine all'autodenigrazione, un esercizio diffuso nella società civile come nelle classi dirigenti e nei media, a fronte di una pratica assai più parca dell'autocritica.

L'Italia è l'unico paese europeo che nei sondaggi mostra la tendenza a giudicare sé stesso peggio di quanto lo giudichino gli altri, esercitando quell'auto-disistima che Carlo Emilio Gadda chiamava «la porca rogna italiana del denigramento di noi stessi... la dilagante attitudine a deprecare noi, il paese in cui siamo nati, il governo in carica (da chiunque presieduto), la storia passata, le inevitabili noie quotidiane»[4].

Questo si verifica nonostante l'Italia risulti nelle diverse classifiche internazionali una delle nazioni più stimate e apprezzate del mondo; la seconda in Europa per produzione manifatturiera e esportazioni; ai vertici dei *ranking* internazionali per la qualità del suo sistema educativo, del sistema sanitario, della ricerca scientifica e della produzione culturale. Una delle nazioni più ammirate e desiderate per l'unicità delle sue caratteristiche in termini di creatività, stile di vita, l'attitudine all'accoglienza e alla tolleranza, bellezza e ricchezza del patrimonio storico e paesaggistico dei suoi territori e delle sue tradizioni. L'Italia di cui racconta Carlo Bonomi in questo Rapporto 2020[5], è innovativa, colta, aperta internazionale, attraente, che merita fiducia. Nonostante tutte le «retrotopie».

L'abitudine all'autodenigrazione, senza riscontri negli altri paesi, appare sovente un esercizio di superbia

[4] C.E. Gadda, *Giornale di guerra e di prigionia*, Milano, Garzanti, 1999.

[5] C. Bonomi, *La sostenibilità: il futuro dell'Italia innovativa e vitale che vuole crescere*.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

mascherata, utilizzata sia per lodare sé stessi distinguendosi dagli altri, sia per autoassolversi dai propri difetti e vizi, disperdendo nella moltitudine le tracce delle proprie responsabilità. Nel 1824 Giacomo Leopardi segnalava «il poco o nessuno amore nazionale» della «classe stretta» – la classe dirigente – e le molte opere letterarie nelle quali «si dice di noi più bene che mai non fu detto appena da noi medesimi»[6].

Le cause di questi orientamenti sono molteplici e risalgono a secoli addietro. L'Italia è stata preda di continue invasioni e occupazioni straniere, spesso sollecitate da un municipalismo rissoso, un paese con tante capitali e nessuna capitale e, comunque, nessun centro. Rispetto alle altre grandi nazioni europee è arrivata tardi all'unità, che si è compiuta lasciando molti problemi irrisolti e creandone di nuovi. Il familismo amorale analizzato da Edward C. Banfield[7] nel 1958, non ha riguardato solo i comportamenti delle persone, ma anche quelli delle istituzioni, spesso percepite come piegate agli interessi privati anziché come garanzia di terzietà nelle relazioni economiche e sociali.

In Italia e nei sistemi democratici può accadere che, come racconta in questo Rapporto 2020 Giovanni Sabbatucci[8], l'affidamento tra Parlamento e Governo, sancita appunto dal voto detto «di fiducia», non corrisponda sempre a una fiducia reale dell'elettorato nei suoi rappresentanti; ma che talvolta gli eletti siano giudicati inadeguati anche dai loro stessi elettori, e i meccanismi di selezione inidonei a premiare i meriti e le capacità. «Accade spesso... che alla fiducia formale faccia riscontro una sfiducia sostanziale... È questo un tarlo che corrode sottilmente gli istituti della democrazia, e che qualche volta arriva a minacciarne l'esistenza».

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

[6] G. Leopardi, *Discorso sopra lo stato presente dei costumi degli italiani*, cit.

[7] E.C. Banfield, *Le basi morali di una società arretrata*, Bologna, Il Mulino, 2010.

[8] G. Sabbatucci, *Paese e classe politica nell'Italia unita: le radici di una reciproca sfiducia*.

La sfiducia e il basso grado di autostima si presentano nel nostro paese come il riflesso, nell'opinione collettiva, di un difetto di coesione sociale e nazionale, che richiede per esser superata politiche e comportamenti idonei a creare dialogo e alleanza tra le componenti della società.

La fiducia nello Stato in Italia è sempre stata un bene raro, concesso con molta prudenza e in modo guardingo, e spesso in breve ritirato. D'altronde, persino *I promessi sposi*[9], forse la Bibbia dell'educazione sentimentale, civile e politica dell'Italia risorgimentale e unitaria, ha alla base un diffuso sentimento di sfiducia che pervade l'intero racconto.

Il vero protagonista del romanzo, è stato scritto, è la provvidenza. Ma prima di farla entrare in azione, risolutiva e salvifica, Alessandro Manzoni descrive per centinaia di pagine le ingiustizie e le ribalderie subite dai due giovani protagonisti Renzo e Lucia, due semplici e innocenti figure fiduciose, che null'altro desiderano che sposarsi per vivere insieme una vita normale di brave persone e onesti lavoratori.

Nella narrazione manzoniana della loro fiducia disattesa e tradita, Renzo e Lucia inciampano quotidianamente, ordinariamente, nel sopruso, nella sopraffazione, nella viltà, nell'abdicazione al proprio mandato e onore da parte di governanti e nobili, rappresentanti del potere religioso, statuale, giudiziario, militare.

Di fronte alle intimidazioni dei bravi per il matrimonio che non s'ha da fare, Don Abbondio si piega subito con un servile «disposto sempre all'obbedienza» e a Renzo, che gli chiede conto delle difficoltà sopraggiunte argomenta, lamentandosi in *latinorum*: «Sapete voi quanti siano gli impedimenti dirimenti... Error, conditio, votum, cognatio, crimen, Cultus, disparitas, vis, ordo... Si sis affinis...».

L'avvocato Azzeccagarbugli, cui Renzo si rivolge per essere difeso, quando scopre che egli non è un bravo, ma

[9] A. Manzoni, *I promessi sposi*, Milano, Rizzoli, 2014.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

la vittima di Don Rodrigo, lo caccia con male parole «aggrottando le ciglia, aggrinzando il naso rosso e storcendo la bocca».

Nel corso delle sue disavventure milanesi durante la rivolta per il prezzo del pane Renzo, disegnato come un ingenuo proto-socialista, finisce nelle mani malevole della polizia, che «muove i suoi bracchi... in campo fino dal principiare del tumulto», di un oste carceriere e di un agente provocatore «un bargello travestito, mandato in giro appunto per cogliere sul fatto qualcheduno da potersi riconoscere, e appostarlo, e tenerlo in petto; onde adunghiarlo».

Lucia Mondella, condotta, in fuga da Don Rodrigo, in un convento è affidata, fiduciosa, a una nobile monaca che, vinta dal vizio, anziché proteggerla, la consegna nelle mani del suo carnefice.

Alla fine Renzo e Lucia si salveranno ma non in virtù dei rappresentanti delle istituzioni, bensì per l'intervento di due grandi peccatori pentiti, fra Cristoforo e l'Innominato, toccati appunto dalla provvidenza. Ma in attesa del loro intervento salvifico, Manzoni disegna una società dominata da un'ordinaria sistematica ingiustizia esercitata dalle autorità, un paesaggio in cui si ritrovano motivi di fede, ma non di fiducia.

È quella del Manzoni una lettura del potere e dei poteri destinata a rafforzare un'attitudine di sfiducia verso lo Stato e le sue istituzioni da parte delle generazioni che da allora si sono succedute, dal momento che *I promessi sposi* sono libro di testo delle scuole italiane dal 1871 a oggi.

4. *L'età della sfiducia e le sue cause*

Molte dinamiche in atto non sono solo italiane. Oggi viviamo, secondo le parole di Pierre Rosanvallon[10], nell'età della sfiducia, una sfiducia generalizzata rivolta innanzitutto alla politica e alle istituzioni, che presenta

[10] P. Rosanvallon, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Roma, Castelvecchi, 2012.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

in Italia e in Europa caratteristiche assai simili, riassunte nell'espressione «crisi della democrazia». Per contro la fiducia risulta alta e crescente in molte regioni del mondo – a partire dal Far East – che hanno registrato negli ultimi decenni alti tassi di crescita economica e di riduzione delle povertà, e in molti regimi non democratici o totalitari, che spesso coincidono con i primi.

Le cause dell'apparente precipitare della fiducia nei sistemi democratici possono essere fatte risalire al sommarsi degli effetti di due trasformazioni in atto: da un lato l'evoluzione di lungo termine legata all'affermarsi della democrazia, dall'altro gli effetti della globalizzazione e delle crisi geopolitiche e finanziarie a cavallo del nuovo millennio. Queste trasformazioni hanno avviato una fase di mutazione delle tradizionali, consolidate relazioni sociali ed economiche, imponendo una reinterpretazione dei paradigmi di fiducia/sfiducia, prevedibilità/incertezza, affidamento/sospetto sulla cui base si sono sviluppate le democrazie rappresentative, le economie capitalistiche di mercato e i tradizionali sistemi di *welfare*.

La diffidenza e il sospetto, come spiega Maurizio Balsamo nel suo saggio in questo Rapporto 2020[11], rischiano di intaccare la fiducia collettiva basata sulla dimensione simbolica che permette il governo della collettività attraverso il dialogo, il confronto, il conflitto e la mediazione. Là dove questa fiducia si incrina, si impongono relazioni sociali costruite sull'avversione verso l'altro e il diverso, sul bisogno di protezione a cui si sacrifica la libertà offrendo al potere sottomissione e ricevendone in cambio ulteriore paura e isolamento.

I cambiamenti demografici, con l'invecchiamento della popolazione e il contemporaneo crollo delle nascite, hanno ridotto l'attitudine alla fiducia e la disponibilità al rischio. La difesa dei diritti e dei vantaggi acquisiti da parte delle generazioni più anziane prevale sulla solidarietà a favore delle generazioni più giovani.

[11] M. Balsamo, *Il ponte nascosto: la fiducia tra passato-memoria e futuro-promessa*.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

I sentimenti di insicurezza sono ingigantiti dal fenomeno delle migrazioni, in atto e attese, dalle nazioni più giovani, povere e in forte aumento demografico dell'Africa, del Far East e dell'America Latina in esodo verso le terre promesse delle regioni più anziane, ricche e a minore crescita dell'Europa e, in parte, degli Usa.

Il pieno dispiegarsi della democrazia, la scolarizzazione di massa e la crescente disponibilità per tutti di conoscenze e informazioni sempre più ampie hanno contribuito ad affermare il valore dell'individuo come autonomo, autosufficiente, autodeterminato, sempre più svincolato da appartenenze e vincoli sociali, ma inevitabilmente anche meno sostenuto dalla sicurezza che quei principi, vincoli e rapporti garantivano.

Si differenziano le esigenze e bisogni, si moltiplicano le istanze e le richieste di diritti dei singoli rispetto a quelli della collettività, aumentando controversie e conflitti e minando le possibilità della solidarietà sociale. Il declino del principio di autorità si manifesta in tutti i campi, dalla famiglia, alla politica, alla scienza, alla religione, anche quando e dove l'autorità non derivi dal potere ma dal sapere, dal saper fare, dalla volontà di dialogo e dalla capacità di mediazione.

L'evoluzione del rapporto tra i generi, con i cambiamenti dei ruoli, delle aspirazioni, delle relazioni stanno modificando le strutture familiari e comunitarie. L'urbanizzazione vede un'inarrestabile concentrazione delle popolazioni nelle aree urbane e lo spopolamento di quelle rurali.

Infine, forse il cambiamento più rilevante è determinato dall'avvento della tecnica e della scienza con la rivoluzione dell'*information technology*, dell'intelligenza artificiale, della robotica, della biogenetica, dei *big data*. Le innovazioni impongono il loro dominio sulle relazioni sociali, politiche ed economiche, rivoluzionando tutti gli aspetti della vita individuale e collettiva, gli assetti istituzionali e i processi di decisone pubblica.

Il funzionamento delle democrazie rappresentative, necessariamente lente ad adeguarsi alle nuove situazioni,

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

viene travolto da ondate di innovazioni che procedono a salti creando discontinuità. Gli effetti, in termini di vantaggi e svantaggi, crisi e nuove opportunità, si diffondono rapidamente e in contemporanea a livello globale su tutti i settori dell'economia e della società. Cambiamenti dirompenti, in termini di ampiezza, pervasività e rapidità di diffusione trasformano in direzioni ancora sconosciute il modo di vivere, generare, produrre, consumare, comunicare, studiare, pensare, ricordare.

A questi trend di lungo termine, si sono sommati gli effetti della crisi politica dell'89 e della crisi finanziaria del 2008. La caduta del Muro di Berlino ha visto dissolversi un quadro internazionale di relazioni consolidate, sia di alleanze che di divisioni, che si è disgregato in assenza di alternative condivise. L'assetto conseguente alla fine della seconda guerra mondiale è stato sostituito dal moltiplicarsi di rapporti antagonistici tra nazioni e dall'affermarsi di nuovi player che fondano la loro leadership su forme impreviste di superamento di storiche dicotomie: tra comunismo e capitalismo, vecchi e nuovi modi di produzione e di consumo reali e virtuali, antichi e recenti conflitti etnici e religiosi.

Nei sistemi democratici la fiducia verso le istituzioni ha subito un tracollo dopo lo scoppio della crisi finanziaria del 2008. A fronte della crescita del debito pubblico, sono state tagliate le spese sociali e ridotti i sistemi di *welfare* pubblico universale, provocando l'arretramento dei ceti medi, l'impoverimento delle regioni periferiche, il blocco dell'ascensore sociale, la precarizzazione del lavoro delle generazioni più giovani in assenza di tutele e prospettive di miglioramenti.

Dopo il lungo periodo di diffusione della ricchezza e del benessere governato dall'Occidente, l'affermarsi della globalizzazione e dell'economia della conoscenza rispetto a quella della produzione hanno prodotto l'aumento delle disuguaglianze con il progressivo impoverimento dei ceti medi. La sempre più forte e pervasiva presenza delle relazioni di mercato e dello scambio monetario nei diversi ambiti della vita sociale ha contribuito a incrinare i tradi-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

zionali sistemi di valori e messo ai margini il senso della comunità.

Parallelamente si è affermato, fuori da sistemi vecchi o nuovi di regolamentazioni e tutela della concorrenza da parte degli Stati come degli organismi sovranazionali, il dominio in tumultuoso divenire dei nuovi protagonisti privati dell'economia, della produzione, del commercio, della comunicazione e della finanza, della comunicazione. Le *big five*[12] dell'*hi-tech* dominano attraverso le loro piattaforme virtuali il mercato globale della comunicazione e dello scambio, e si stanno espandendo nel mondo della moneta. I *big four*[13] della revisione contabile dominano l'affidabilità internazionale di Stati, istituzioni e imprese, determinando attraverso i loro periodici pareri la loro affidabilità rispetto ai mercati e i relativi costi. Un numero ristretto di agenzie private emettono *ranking* reputazionali nei confronti di paesi, università, sistemi sanitari, aziende orientando anche in questo caso risorse finanziarie e professionali, talenti, progetti e investimenti. Le piattaforme *social* di disintermediazione stanno occupando progressivamente una molteplicità di settori strategici, dalla moneta al trasporto al turismo, la prima industria del mondo di cui controllano la parte prevalente.

Gli Stati nazionali europei, a fronte della globalizzazione dei mercati e di un ridisegno incerto e in divenire della geopolitica, hanno progressivamente ceduto quote del potere normativo e di governo a istituzioni sovranazionali, a partire dall'Unione europea, per condividere politiche comuni e conseguire dimensioni di azione economica adeguate alla competizione globale. I poteri delle istituzioni sovranazionali si sono progressivamente affiancati e sovrapposti a quelli degli Stati nazionali e le forme tradizionali di *government* di natura democratica sono state in parte sostituite da nuove forme di *governance*. In questo processo di spostamento dei poteri, le politiche

[12] Facebook, Amazon, Alphabet (Google), Microsoft, Apple.
[13] Deloitte Touche Tomatsu, Ernst & Young, KPMG, PricewaterhouseCoopers.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

di austerità imposte ai paesi indebitati sono state sempre più percepite come dipendenti non da scelte democratiche, quanto da rapporti di forza, poteri decisionali tecnocratici, influenza di grandi interessi privati. L'Europa, da storica conquista di pace e cooperazione, di spazio di libertà, di crescita delle opportunità di modernizzazione e benessere, è stata sempre più vissuta come un potere lontano e disinteressato all'impoverimento dei cittadini e alla drammatica contrazione del tessuto produttivo nazionale. Peraltro, nonostante questo crescente clima di sfiducia, non sono state esperite dagli Stati nazionali né dagli organismi comunitari iniziative politiche e di comunicazione ai cittadini che permettessero la conoscenza delle ragioni delle scelte effettuate e dei vantaggi e dei risultati positivi conseguenti alla partecipazione all'Unione europea.

Gli ulteriori vincoli esterni conseguenti all'apertura dei mercati a livello europeo, ma anche globale con organismi di regolazione come il Wto, il Fondo monetario internazionale, e la Banca mondiale, ha ulteriormente circoscritto le possibilità di intervento delle politiche nazionali. Per cui, come sostiene Marcello Clarich, si è parlato di «democrazia addomesticata dai mercati mentre in passato erano i mercati a venire addomesticati dalla democrazia»[14].

5. *La fiducia nel cambio di paradigma*

In un mondo sempre più complesso e incomprensibile cresce la diffidenza verso le cose conosciute e conoscibili: le istituzioni, le classi dirigenti, le imprese, i media tradizionali, mentre aumenta la fiducia nelle cose sconosciute o difficilmente controllabili, dalle monete virtuali alle diagnosi virtuali delle malattie e delle cure ritrovate in internet.

[14] M. Clarich, *Populismo, sovranismo e Stato regolatore: verso il tramonto di un modello?*, in «Rivista della regolazione dei mercati», 1, 2018.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Spiega nel suo saggio in questo Rapporto 2020 Alessandra Paola Ghisleri[15] che le relazioni tra cittadini e istituzioni si svolgono oggi all'interno di nuovi perimetri, misurati da statistiche e algoritmi, tra le diffidenze di una popolazione sempre più anziana, le aspettative deluse della *Millennial Generation* e l'emergere di nuovi attori e protagonisti della scena mediatica. I giovani si consegnano «con fiducia» alla rete, cioè al virtuale, all'ignoto incontrollabile. I classici intermediari di influenza rimangono senza ascolto e quasi senza credito, a vantaggio di una miriade di *influencer* che, dentro una struttura di ascolto piramidale, dalle micro-nicchie di quartiere alla scena mondiale, si propongono come nuovi agenti di consenso.

Cambia la visione del mondo costruita nel passato, indiscussa e condivisa a lungo, alla quale si sono fino ad oggi conformate i rapporti sociali ed economici, un paradigma condiviso con un gradiente di fiducia in grado di fare da collante per la collettività, le istituzioni, il mercato e le loro reciproche interrelazioni.

L'esistenza di una massa critica di consenso sui valori e i principi fondamentali che improntano una società è, infatti, in grado di assicurare una riduzione del tempo speso nella discussione delle regole di base, una migliore identificazione dei problemi rilevanti e degli obiettivi prioritari da perseguire come delle soluzioni da adottare. L'indebolimento dei legami di coesione indotto dalle innovazioni determina la proliferazione di nuovi punti di vista e interessi, di possibili sviluppi e soluzioni, che si affacciano e si confrontano – disordinatamente se si usano le vecchie chiavi di lettura – fino all'emergere e all'affermarsi di un nuovo paradigma, alternativo al vecchio. Questo processo sconta fasi continue di passaggio dalla fiducia alla sfiducia, spesso attraverso la creazione di vere e proprie spirali di diffidenza e sospetto in grado di autoalimentarsi, se non si ricostruiscono nuove visioni e modalità di relazioni.

[15] A.P. Ghisleri, *Conoscere e misurare la fiducia e sfiducia ai tempi della rete*.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

La frenata e, in alcuni casi, la fermata della crescita economica e l'allargamento delle disuguaglianze hanno impoverito, in maniera non prevista né controllabile, un numero crescente di persone. Insieme al benessere conquistato nel passato o intravisto nel futuro, costoro hanno perso anche la fiducia nelle persone e nelle istituzioni che della perdita di sicurezza economica e sociale sono stati ritenuti o indicati come responsabili.

I primi ad aver subito perdite di fiducia sono state le istituzioni politiche della democrazia rappresentativa e dei loro tradizionali intermediari, che si sono trovati, anche comprensibilmente, impreparati ad affrontare e a gestire problemi di governo nuovi e straordinariamente complessi.

Peraltro la classe politica è arrivata a queste nuove sfide logorata da una perdita pregressa di credibilità, di consenso e di capacità di leadership.

La fiducia è stata incrinata, la delega di rappresentanza è stata accorciata, in parte ritirata e dirottata verso nuovi soggetti. I sintomi più citati sono il diffuso calo della partecipazione al voto, la critica ostile alle classi dirigenti, la perdita di ruolo e il crollo degli iscritti dei tradizionali partiti e corpi intermedi, sindacati, associazioni imprenditoriali, ordini professionali; questi ultimi nel loro ruolo di rappresentanza di interessi generali e non solo delle difese corporative.

Il successo di nuove organizzazioni politiche refrattarie alle regole della rappresentanza e il moltiplicarsi delle richieste di partecipazione diretta alle decisioni pubbliche sono interpretate come segnali di diffidenza verso le forme tradizionali della democrazia. Una sfiducia che cresce soprattutto presso i ceti più svantaggiati impoveriti dalla crisi, i cittadini meno istruiti, le aree rurali più povere, i giovani che non intravedono un futuro.

Le classi dirigenti e le istituzioni sono accusate di non sapere o volere rispondere adeguatamente alle aspettative dei cittadini, incolpate per le promesse non mantenute di un sempre crescente benessere e di soluzioni continuamente mancate o rinviate, incapaci di immaginare

Copyright © 2020 by Società editrice Il Mulino

e avviare una fase nuova di sviluppo. Gli insegnanti e il mondo della scuola sono forse coloro che più hanno fatto esperienza di questa perdita di fiducia da parte degli alunni, dei genitori, delle istituzioni. Oggetto di crescente sfiducia è anche la Chiesa con le sue organizzazioni, davanti all'esplosione di forme di religiosità di gruppo e individuali, mutuate anche da esperienze e tradizioni diverse.

Le incertezze della complessità, la perdita di punti di riferimento nelle istituzioni, la precarietà nel mondo del lavoro contagiano i diversi ambiti della vita sociale, a partire dalla parte più povera o impoverita, e contagiano anche i ceti non ancora travolti dalla crisi ma spaventati di fronte a cambiamenti così profondi e veloci. Aumenta l'insicurezza, la paura di ciò che potrebbe succedere, si diluisce il senso della solidarietà e lo spirito di comunità insieme alla speranza di poter, in ogni caso, contare e ricevere aiuto. Tutto appare più instabile e difficile e di conseguenza sale il costo relativo all'assunzione di nuove iniziative, si tratti di un figlio o un'intrapresa commerciale. Crescono il bisogno e la richiesta di protezione. Come scrive Alessandro Pajno nelle conclusioni di questo Rapporto 2020[16], in questo processo di riscoperta del confine come risposta all'insicurezza causata dalla crisi economica e dalla globalizzazione, una sorta di privatizzazione del bene collettivo, un abbandono della prospettiva del bene comune, per cercare rifugio nella speranza di una soddisfazione – soltanto – individuale.

Nella società sempre più multiforme e liquida descritta da Zygmunt Bauman, in mancanza della funzione regolatrice svolta dalla fiducia come rimedio all'insicurezza e motore di coesione, faticano a emergere e confrontarsi le nuove e molteplici esperienze che potrebbero e dovrebbero dare più possibilità al futuro.

Trasformazioni, contraddizioni e conflitti richiedono di ripensare molti concetti, ordinatori della vita economica e sociale che finora erano dati per scontati, per cercare di

[16] A. Pajno, *Conclusioni. Per la ricostruzione della fiducia*.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

guardare alle nuove direzioni che società, economia, istituzioni vanno prendendo. È nella storia sociale della «rottura d'epoca» avvenuta negli ultimi decenni, spiega Aldo Bonomi nel suo saggio in questo Rapporto 2020[17], che possono essere ricercate le vie da percorrere per ritornare alla fiducia – definita la rara merce leggera che più usi e più si riproduce – attraverso il recupero dalla dimensione della comunità aperta. Si tratta di un impegno che richiede continuità, dal momento che se la fiducia si costruisce e ricostruisce lentamente, collassa rapidamente per il progressivo avvitamento di molteplici fattori che contribuiscono a creare spirali destinate ad autoalimentarsi.

6. *Spirali di sfiducia*

6.1. *Il ruolo dello Stato in economia: imprenditore, regolatore, investitore*

Attraverso l'analisi delle recenti evoluzioni dell'intervento pubblico in economia, Claudio De Vincenti ripercorre nel suo saggio in questo Rapporto 2020[18] la centralità della fiducia nel pensiero economico moderno e indica nell'imparzialità, efficienza e stabilità delle regole, nell'assetto delle istituzioni e nella distinzione dei ruoli tra legislatore e istituzioni di garanzia le condizioni per il ristabilimento di condizioni di fiducia tra istituzioni e imprese.

Le vicende dello Stato imprenditore in Italia sono un esempio del tormentato rapporto di fiducia tra pubblico e privato. Dopo un primo periodo, negli anni Cinquanta, di diffidenza e antagonismo da parte dei grandi monopoli privati, le imprese a partecipazione statale hanno riscosso per almeno due decenni un consenso generalizzato.

Questo modello di sostanziale fiducia e collaborazione tra istituzioni, imprese pubbliche, settore privato e mondo del lavoro ha permesso di raggiungere obiettivi

[17] A. Bonomi, *La fiducia al tempo della paura*.
[18] C. De Vincenti, *Mercati, fiducia, istituzioni*.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

che il mercato da solo non era in grado di conseguire, a partire da una visione lungimirante dello sviluppo economico e sociale e una prassi di programmazione degli interventi. È stata così realizzata in tempi brevi l'infrastrutturazione di base del paese e sono state conquistate posizioni di leadership in settori chiave quali l'energia, la siderurgia, la telefonia e le telecomunicazioni, la meccanica, i trasporti e le autostrade, le banche.

Le partecipazioni statali hanno prodotto una leva di manager e dirigenti pubblici di eccellenza cui hanno attinto ampiamente anche le imprese private. Hanno costituito un avamposto di sperimentazione e pratica di relazioni industriali avanzate, di moderni sistemi organizzativi, gestionali, di controllo e di formazione professionale; di prestazioni di *welfare* aziendale più diffuse ed eque.

Molti fattori hanno nel tempo determinato la perdita dell'originaria capacità di innovazione di questo modello. Sugli obiettivi aziendali sono prevalse logiche e interessi esterni, le interferenze politiche dei partiti in competizione sul mercato del consenso e dei voti, la cattura da parte di interessi privatistici per ottenere privilegi e rendite. La lottizzazione ha finito per oscurare i criteri meritocratici di gestione, a causa della mancanza di incentivi di mercato data l'impossibilità di fallire, l'assenza di vincoli di bilancio, la moltiplicazione delle legislazioni speciali ottenute a protezione dalla concorrenza, i continui rifinanziamenti pubblici a fronte delle perdite.

L'impresa pubblica burocratizzata è stata sempre più gravata dal peso di oneri impropri per l'obbligo all'assunzione, spesso imposta per legge, di obiettivi e compiti di natura sociale diversi e spesso opposti a quelli imprenditoriali. A compensazione di questi oneri, le imprese di Stato ottenevano, attraverso la mediazione dei partiti, aiuti pubblici che, in una spirale perversa, rafforzavano il controllo politico sul sistema.

Alla fine degli anni Ottanta, la fiducia nello Stato imprenditore, conquistata lentamente, si è rapidamente ribaltata in critica e ostilità, con il prevalere di teorie e ideologie liberiste e la contemporanea crisi dei partiti

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

politici e dei corpi intermedi. Nel referendum del 1993 i voti favorevoli all'abolizione del Ministero delle Partecipazioni Statali superarono il 90%. In un brevissimo arco di tempo le imprese a controllo pubblico vennero privatizzate, anche per la pressione delle istituzioni finanziarie e dell'Unione europea, quale rimedio al deterioramento dei conti pubblici italiani.

Le azioni delle società con buone prospettive di sviluppo o conti in attivo, quote interessanti di mercato o punti di forza nella ricerca e nell'innovazione, furono sbrigativamente cedute a privati, italiani e stranieri, senza che fossero avviati processi di liberalizzazione dei mercati a tutela dei consumatori, né riorganizzazioni aziendali per affrontare al meglio la fine dei monopoli legali e i nuovi scenari di apertura della concorrenza. Attraverso semplici dismissioni di titoli di proprietà molti monopoli pubblici sono stati trasformati in monopoli privati, con perdite di valore, conoscenze, mercati, lavoro, esperienze manageriali e fiducia, perdite destinate a depauperare fortemente il sistema produttivo italiano.

Allo Stato imprenditore è subentrato negli anni Novanta lo Stato regolatore, con l'obiettivo di tutelare la concorrenza nel mercato, la parità di trattamento e di vincoli tra gli operatori, attraverso un quadro coerente di normative e l'operato di autorità indipendenti dalla politica. Il processo, di fatto imposto dall'adeguamento alle direttive dell'Unione europea sulla liberalizzazione dei grandi servizi pubblici, ha consentito all'Italia di avere regole di funzionamento delle relazioni di mercato e istituzioni preposte al loro svolgimento, che costituiscono la base strutturale per un clima di adeguata fiducia tra gli operatori. Si è così creata, scrive Claudio De Vincenti in questo Rapporto 2020[19], «la rete di sicurezza sulla cui base può esprimersi l'iniziativa privata attraverso relazioni tra gli operatori che potranno andare poi al di là delle regole stesse a seconda del grado di fiducia reciproca».

[19] C. De Vincenti, *Mercati, fiducia, istituzioni*.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Anche questo processo ha incontrato fasi difficili e ricevuto accoglienze controverse in termini di consensi, tanto più che lo Stato regolatore si è necessariamente trasformato, soprattutto nella prima fase della crisi, in Stato salvatore, principalmente, delle istituzioni finanziarie sull'orlo del fallimento. Tuttavia, proprio perché sottratto dalle norme europee all'incertezza e all'instabilità tipiche della situazione italiana, il nuovo contesto istituzionale ha avuto modo di esplicitare i propri valori e vantaggi, permettendo alle imprese, sia a capitale pubblico che miste e private, di adeguare i propri comportamenti e le proprie strategie al mutato scenario.

Il buon funzionamento in Italia di norme e di istituzioni a tutela della concorrenza e della regolazione dei servizi a rete risulta importante nell'attuale fase, che vede nella maggior parte dei paesi il ritorno a forme di intervento pubblico diretto[20]. Questa tendenza ha diversi obiettivi a volte confluenti: poter intervenire velocemente in situazioni critiche, mantenere sotto controllo settori strategici, finanziare la ricerca scientifica, il trasferimento e l'implementazione produttiva nei settori a tecnologia avanzata, coniugare performance economica e priorità sociali.

Il capitalismo pubblico, se avviene attraverso formule più tradizionali e novecentesche in Cina, Russia, America Latina, Medio Oriente, disegna nei paesi dell'area Ocse nuove modalità di intervento più efficienti, rese possibili proprio dal ridisegno delle condizioni di concorrenza nei mercati. Come scrive Stefano Clò[21], la differenza tra le *State-Invested Enterprises* rispetto alle *State-Owned Enterprises* sta proprio nella qualità delle istituzioni che le controllano, nella presenza di autorità di regolazione stabili, competenti e indipendenti e di pratiche di *governance* volte all'*accountability*.

[20] Convegno *Lo stato azionista. Finalità, regole, strumenti*, Senato della Repubblica, Commissione Industria, 22 maggio 2017.

[21] S. Clò, *Il ritorno dell'impresa pubblica: rischio o opportunità?*, in «Energia», 1, 2019.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Qualità delle istituzioni e maggiore stabilità e certezza delle norme sono le condizioni di una rinnovata co-partecipazione di pubblico e privato nella gestione di iniziative imprenditoriali. A fronte della volontà dei governi di investire risorse pubbliche per sostenere innovazione, investimenti e maggiore benessere ed equità sociale, il rinnovato rapporto di collaborazione e fiducia tra pubblico e privato può coniugare logiche di mercato e performance economiche con l'attenzione verso priorità sociali in settori di interesse generale. Negli attuali scenari di cambiamento di paradigma, riequilibrio e sviluppo sociale rappresentano per l'operato e il successo delle imprese private una condizione necessaria che da sole non avrebbero l'interesse né la possibilità di perseguire.

6.2. *Leggi, norme e regolamenti*

Un ambito prioritario in cui collocare analisi e proposte circa le relazioni di fiducia e sfiducia tra pubblico e privato in Italia riguarda le caratteristiche del nostro sistema normativo e i suoi effetti sull'economia, sulle imprese e sulla pubblica amministrazione.

Uno dei motori più rilevanti della sfiducia verso le istituzioni è rappresentato dall'incessante produzione di nuove leggi e regolamenti che si aggiungono con un ritmo crescente a quelli esistenti – circa 80 mila leggi e 450 mila articoli – norme sempre più complesse, difficili da conoscere, capire e interpretare non solo da parte dei cittadini, ma anche degli studiosi, degli esperti e delle imprese.

Valerio Di Porto parla nel suo saggio in questo Rapporto 2020[22] dell'iperproduzione normativa come dell'ostacolo principale alla semplificazione e al miglioramento della qualità della decisione pubblica e del funzionamento delle istituzioni. Anche in questo caso si tratta di un fenomeno in parte comune ad altri paesi, che origina

[22] V. Di Porto, *Le complicate strade della semplificazione*.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

dallo sviluppo delle innovazioni, dalla maggiore complessità sociale e istituzionale, dall'adesione a numerosi trattati internazionali. In aggiunta a queste cause, l'Italia soffre di un deterioramento della qualità della decisione pubblica causato dall'instabilità politica, che peggiora le performance istituzionali e amministrative, come mostra Luigi Guiso attraverso indicatori e raffronti tra le legislature[23].

La breve durata dei governi e delle legislature esonera gli eletti dall'impegnarsi in programmi di lungo termine e nel reperimento delle risorse necessarie a finanziarli, mentre impedisce agli elettori di valutare i risultati delle loro politiche. In tempi di leadership, comunicazione breve e dominio delle immagini, le nuove leggi vengono spesso utilizzate più per fare annunci che per risolvere problemi. Quando questi si ripropongono all'opinione pubblica, si procede con nuove leggi, in una spirale di affastellamento e sovrapposizione di norme e competenze contraddittorie, con l'effetto di complicare, anziché disciplinare, le relazioni con gli operatori economici, intervenendo in modo spesso eccessivo e inutile rispetto ai risultati conseguibili, vista anche l'attuale velocità dei cambiamenti e delle innovazioni.

Dal 1946 l'Italia ha avuto 65 governi, con una durata media di un anno e undici mesi, e 27 presidenti del Consiglio. La Germania dal 1949 ha avuto 23 governi, con una durata media di tre anni, e otto cancellieri. Durante i 4 mandati consecutivi di Angela Merkel si sono succeduti 3 presidenti negli Stati Uniti, 4 presidenti in Francia, 5 nel Regno Unito e 8 in Italia.

La conseguenza è che in Italia è più difficile fare impresa. Nel suo Rapporto *Doing Business 2019*[24], la Banca

[23] L. Guiso, *Law(s) and Disorder: Political Instability Breeds Legal Complexity*, IEF Einaudi Institute for Economics and Finance, 27 novembre 2018.

[24] Banca mondiale, *Doing Business 2019*. Le variabili comprendono tra le altre l'avvio dell'attività, l'accesso al credito, i rapporti con il fisco, il registro dei titoli di proprietà, la possibilità di commercio a livello internazionale, le tutele per chi investe. Per ognuna di que-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

mondiale esamina la classifica dei 190 paesi in relazione alla facilità o meno di fare imprese utilizzando un'ampia serie di variabili l'Italia si colloca al 51esimo posto. I fattori che più penalizzano l'attività imprenditoriale sono le tasse elevate (siamo 118esimi), la difficoltà di accesso al credito (112esimi), il rispetto dei contratti (111esimi), la gestione dei permessi di costruzione (104esimi). I nostri punti di forza sono invece il commercio transfrontaliero, dove risultiamo primi, le procedure concorsuali (22esimi) e il trasferimento di proprietà immobiliari (23esimi). Il rapporto segnala sostanziali miglioramenti regolatori, con un record di 314 riforme in 128 paesi, a supporto delle imprese, soprattutto di piccole e medie dimensioni, della creazione di posti di lavoro, della crescita degli investimenti privati. Scrive la Banca mondiale che ogni economia, a prescindere dalle basi di partenza, può migliorare la propria disciplina quando la volontà dei suoi governanti è forte.

A fronte dei molteplici tentativi messi in campo negli ultimi decenni, i parziali successi e ripetuti fallimenti, Valerio Di Porto indica concrete soluzioni all'interno di un cambio di cultura che sfugga all'antica bramosia di riforme generali a favore di concreti miglioramenti che ridiano all'amministrazione fiducia e spazi di responsabilità.

La valorizzazione della funzione amministrativa e dalla sua discrezionalità, se richiamano la responsabilità del Parlamento e del governo, devono inserirsi in una cultura del cambiamento che, come scrive Alessandro Pajno in questo Rapporto 2020[25], ponga una continua attenzione sull'attuazione e manutenzione delle norme e identifichi un soggetto responsabile capace di promuovere il necessario coordinamento tra pubblico e privato, tra i diversi attori istituzionali e livelli e poteri territoriali.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

ste variabili vengono presi in considerazione diversi parametri come il tempo medio necessario, il numero di documenti richiesti e i costi.

[25] A. Pajno, *Per la ricostruzione della fiducia*.

6.3. *La cultura del sospetto*

La spirale della sfiducia alimenta e viene alimentata da norme spesso basate sulla cultura del sospetto, nella convinzione e nel pregiudizio che cittadini, imprese, politici, amministratori e dipendenti pubblici siano tutti colpevoli, effettivi o potenziali. Le leggi, pur essendo *erga omnes*, sono sovente scritte pensando solo ai malintenzionati, per tentare di obbligarli ad agire correttamente o, perlomeno, di rendere loro più difficili i comportamenti disonesti. Molti studi hanno dimostrato da tempo che si tratta di un'impostazione inefficace, e persino controproducente. Viene talvolta definita «l'errore di Machiavelli» in memoria dei convincimenti in materia dell'autore del *Principe*: «È necessario, a chi dispone una repubblica e ordina leggi in quella, presupporre tutti gli uomini rei e che li abbiano sempre a usare la malignità dello animo loro»[26].

Non mancano preoccupanti effetti collaterali di una simile premessa: le leggi disegnate per i male intenzionati spesso consumano fiducia e relazioni sociali, minano lo spirito civico e il senso di comunità; rendono più difficile e costoso l'operare delle persone perbene, che sono la stragrande maggioranza, mentre vengono facilmente eluse dalla minoranza dei malviventi, che del rispetto delle leggi non si occupano né si spaventano.

Peraltro, complessità normativa e burocrazia-labirinto offrono agli operatori economici la possibilità di ricorrere a un'utilizzazione impropria e sleale degli interstizi e delle (male) opportunità offerte dalle troppe norme e dalle loro contraddizioni e antinomie, ad esempio attraverso il ricorso esasperato ai tribunali come espediente contro la concorrenza.

Vittorio Pelligra[27] oppone al pessimismo di Machiavelli il pensiero e la tradizione civile del Settecento ita-

[26] N. Machiavelli, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, *Libro I*, Milano, Rizzoli, 1984.

[27] V. Pelligra, *Perché fare le leggi per i furbetti aiuta solo i furbetti*, in «Il Sole 24 Ore», 1° dicembre 2019.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

liano, citando il giurista, avvocato e magistrato Giacinto Dragonetti, allievo di Antonio Genovesi: «Gli uomini hanno fatto milioni di leggi per punire i delitti, e non ne hanno stabilita pur una per premiare le virtù»[28]. Qui si intende l'esigenza non già di leggi che decidano e premino il bene, che non è uguale per tutti e va deciso da ciascuno secondo la propria visione; bensì l'utilità di norme e istituzioni efficienti in grado di incentivare, o almeno di non scoraggiare i comportamenti corretti e il rispetto delle regole.

Gli effetti negativi della spirale della sfiducia risultano ancor più evidenti in riferimento alle normative contro la corruzione, che non solo si sono moltiplicate, ma hanno spesso invaso ambiti di regolazione finalizzati ad altri obiettivi. Come documentato nel saggio di Giovanni Tartaglia Polcini in questo Rapporto 2020[29], tutto questo è avvenuto in assenza di uno sforzo serio e continuativo per conoscere e misurare il fenomeno della corruzione su basi scientifiche, tali da consentire una valutazione effettiva della sua dimensione, dinamica e penetrazione nel tessuto economico, sfuggendo alla fame di cattive notizie che tormenta l'opinione pubblica e i media.

La spirale della sfiducia è un meccanismo che si autoalimenta. L'esplodere di un evento di corruzione, reale o presunto, porta con sé, attraverso l'esposizione mediatica, alla diffusione nell'opinione pubblica di una visione metonimica, in cui il singolo episodio vale per il tutto. Gli elettori domandano più regolamentazione. Parte della domanda è legittima e può contribuire al ristabilimento della fiducia se le leggi sono fatte bene, finalizzate ad affrontare il problema in maniera efficace ed efficiente. Ma se le leggi sono fatte principalmente per far vedere agli elettori la reazione della politica al problema, piuttosto

[28] G. Dragonetti, *Delle virtù e dei premi*, Milano, Vita e Pensiero, 2018. L'opera di Dragonetti fu pubblicata tre anni dopo l'uscita di *Dei delitti e delle pene* di Cesare Beccaria.

[29] G. Tartaglia Polcini, *Politiche anticorruzione o politiche per l'integrità*.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

che per risolverlo, l'esito sarà il crescente collasso di un sistema di per sé molto complesso, con ulteriore perdita di fiducia verso le istituzioni. Troppo spesso il sistema politico, per intercettare consenso più che ricercare soluzioni efficaci, risponde con nuove forme di regolamentazione del fenomeno che partono dalle patologie e non dal caso standard.

Si avvia così un processo di iper-burocratizzazione e surrogazione: ai principi e comportamenti di responsabilità e *accountability* subentra una sbandierata forma di regolamentazione, e la deontologia della sostanza viene rimpiazzata dai controlli formali. La minore attenzione alle assunzioni di responsabilità e la moltiplicazione degli adempimenti burocratici implicano una maggiore possibilità di comportamenti devianti e l'ampliamento delle probabilità che episodi di corruzione si ripetano. Così si ritorna all'inizio del ciclo ma in condizioni peggiori.

La cultura del sospetto ha portato a dilatare il ricorso ai controlli formali a scapito del supporto a una cultura e prassi della responsabilità e della valorizzazione dell'integrità. Nel suo saggio in questo Rapporto 2020 Irene Buzzi[30] analizza le politiche e le azioni finalizzate a costruire e rafforzare una cultura della legalità messe in campo dalle imprese, soprattutto quelle di grandi dimensioni, che hanno adottato regolamenti e codici di condotta, verificati a livello internazionale, in chiave di perseguimento di condizioni di integrità nelle relazioni interne ed esterne all'operato aziendale. Per contro, normative basate sulla cultura del sospetto, come nel caso del codice degli appalti illustrato da Mariangela Di Giandomenico in questo Rapporto 2020[31] sono state concausa della chiusura di un numero assai elevato di imprese e di una drastica riduzione di investimenti e occupazione, senza riuscire a contenere significativamente la dimensione, per altro presunta e non misurata, del fenomeno.

[30] I. Buzzi, *Le imprese alla sfida della cultura della legalità*.
[31] M. Di Giandomenico, *Il codice della sfiducia: la normativa sugli appalti pubblici*.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

L'indeterminatezza tra ciò che è lecito e ciò che non lo è, causata dall'iper-inflazione normativa unita alla cultura del sospetto, oltre a costituire un costo e un freno all'iniziativa imprenditoriale, hanno contribuito a paralizzare la macchina amministrativa. Per esercitare la responsabilità in merito ai beni e i servizi forniti, la pubblica amministrazione, come le imprese, deve poter disporre di un alto grado di discrezionalità nel suo operato, discrezionalità che costituisce peraltro la ragion d'essere dell'esistenza stessa dell'apparato amministrativo.

Il funzionamento dell'apparato statale diventa sempre più complesso e oneroso non solo e non tanto per i cambiamenti in atto nei diversi comparti della domanda e dell'offerta, ma soprattutto perché il tempo e l'impegno dei funzionari pubblici finisce con l'essere assorbito dalla moltiplicazione di controlli formalistici, adempimenti burocratici, regolamenti, permessi, certificazioni, richiesta di documenti, autorizzazioni, con duplicazioni spesso inutili.

Ai tagli delle risorse, all'arretratezza e all'inadeguatezza dei modelli organizzativi rispetto alle nuove esigenze degli utenti, al mancato ricambio generazionale e al prevalere dei formalismi occorre insomma aggiungere gli effetti delle norme in materia di responsabilità penale, civile e contabile nei confronti dei dipendenti pubblici e degli operatori economici. Coloro cui compete per definizione prendere decisioni e assumersi responsabilità sono costretti ad aggirarsi in un oscuro e spesso indecifrabile labirinto di funzioni, compiti e regole che li espone costantemente al rischio della sospensione dell'incarico, del sequestro dei beni, e della perdita dell'onorabilità, e che pertanto ne inibisce la capacità decisionale.

7 *Ambiti di fiducia*

Le trasformazioni, contraddizioni e i conflitti in atto all'interno del cambio di paradigma, che in Italia si somma alle sue difficoltà storiche e recenti, richiedono di ripensare molti concetti, ordinatori della vita economica e

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

sociale che finora erano dati per scontati, per cercare di guardare alle nuove direzioni che società, economia, istituzioni vanno prendendo. Il Rapporto nella terza parte esamina alcuni ambiti di concreta collaborazione tra pubblico e privato e presenta alcuni casi concreti in cui questa collaborazione e fiducia si è concretizzata portando risultati positivi.

In passato, a seguito delle rivoluzioni industriali e in base ai modelli produttivi e organizzativi del moderno capitalismo, lo Stato ha garantito in Italia crescita economica e sviluppo delle imprese. Una sempre più vasta rete collettiva di servizi pubblici ha accompagnato la riorganizzazione sociale necessaria e conseguente alle nuove forme di produzione e di organizzazione del lavoro. Si è trattato di un'opera imponente di costruzione progressiva di fiducia per una società in cambiamento, attraverso forme di tutela normativa dei diritti di cittadinanza, primo fra tutti quello del lavoro, e di sempre più estese e differenziate prestazioni universali di servizi pubblici di protezione e promozione, a partire dall'istruzione, la salute, l'abitazione, la pensione.

Ancor prima dell'esplodere della crisi dello Stato sociale, il secondo *welfare* e il Terzo settore hanno rappresentato due aree di intervento in grado di contribuire a colmare il divario crescente tra risorse pubbliche disponibili e bisogni emergenti, sperimentando forme innovative di relazioni con le istituzioni e di imprenditorialità sociale. Per entrambi i settori, i principali rischi sono rappresentati dal riaffacciarsi di norme e interpretazioni di legge basate sulla sfiducia e il sospetto verso le nuove forme di economia sociale.

Il secondo *welfare* è cresciuto all'interno delle aziende come un grande spazio e meccanismo di creazione di fiducia e solidarietà. Il riconoscimento di un orizzonte comune di interessi tra lavoratori e datori di lavoro, filtrato e gestito attraverso la compresenza di dialogo e conflitto, ha determinato una reciproca interdipendenza tra due fronti apparentemente contrapposti. Maurizio Ferrera e Franca Maino analizzano nel loro saggio in questo Rap-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

porto 2020[32] le caratteristiche e le potenzialità di sviluppo, quantitativo e qualitativo del secondo *welfare*, le criticità e i fattori per superarle, a partire dalle forme di innovazione sociale, attivismo dal basso e collaborazione sinergica tra istituzioni centrali e territoriali e operatori economici e sociali.

Un ambito determinante di costruzione di fiducia tra pubblico e privato è stato e rimane quello del volontariato, del *non profit*, del Terzo settore – terzo dopo lo Stato e il Mercato. Partendo dalle coordinate costituzionali, Emanuele Rossi e Luca Gori in questo Rapporto 2020[33] disegnano i percorsi normativi in grado di rafforzare i legami e le forme della collaborazione. Il Terzo settore rappresenta una parte molto rilevante della formazione della ricchezza nazionale e dell'occupazione e, soprattutto, un vasto bacino di risorse civili di impegno e professionalità, di sperimentazioni e modalità innovative di relazioni di collaborazione e di fiducia tra pubblico e privato. Questo non solo in materia di assistenza e solidarietà, ma anche di nuove opportunità di crescita nell'economia e nella finanza, fino a configurarsi in questo decennio, secondo la definizione di Stefano Zamagni[34], come un'area di «economia civile» che continua a disegnare, costruire e verificare reti e processi di responsabilità e reciprocità istituzionale per produrre utilità sociale e vantaggio economico.

Gli ambiti organizzati di solidarietà, di fiducia e di tutela dai rischi e dall'insicurezza crescente imposta dall'evoluzione economica di mercato, hanno permesso alle istituzioni e alle imprese di apprestare e condividere una visione comune del futuro e di programmare conseguenti politiche e investimenti di lungo termine, pubblici, privati, sociali e di mercato, senza che ciò determinasse

[32] M. Ferrera e F. Maino, *Un «welfare» in trasformazione: collaborazioni e reti tra pubblico e privato*.

[33] E. Rossi e L. Gori, *La «fiducia» come fondamento delle relazioni fra pubblica amministrazione e Terzo settore*.

[34] S. Zamagni, *Responsabili. Come civilizzare il mercato*, Bologna, Il Mulino, 2019.

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

costi sociali non sopportabili in termini di impoverimento dei singoli e delle comunità, di conseguente perdita di fiducia e avvento della paura, secondo le traiettorie descritte da Aldo Bonomi in questo Rapporto 2020[35].

Questo meccanismo è andato in crisi all'inizio del secolo in corso, quando sono arrivati contemporaneamente a maturazione i cambiamenti di lungo e medio termine. Diversamente da quanto avvenuto nel cinquantennio precedente, la frenesia del ritmo del mutamento, la velocità e la pervasività degli effetti delle innovazioni tecnologiche non hanno dato a classi dirigenti e istituzioni il tempo, il modo e le risorse per condividere e costruire insieme alle imprese una visione comune per i nuovi tempi. Si è così persa la possibilità di pianificare e realizzare interventi e investimenti di lungo termine per fronteggiare e ridurre l'ondata di insicurezze e paure determinate dall'incombere del nuovo. Le istituzioni non hanno profuso sufficiente impegno nel rinnovare le forme di solidarietà esistenti e nel favorire nuove reti e relazioni di protezione dei cittadini e delle comunità, a partire da quelle più esposte al pericolo di impoverimento causato da lontane e incontrollabili dinamiche globali.

La rapida ascesa dello *short termism* ha provocato l'affermarsi di modalità di gestione che, nonostante la diffusione della *corporate social responsibility*, fanno coincidere finalità e interessi dell'impresa solo con quelli dei suoi azionisti. In questa logica, le società, dominate dai mercati finanziari, inseguono risultati di breve termine, per trasferire ai mercati finanziari profitti e rendimenti crescenti a cadenza sempre più breve. La politica, anch'essa contagiata dal virus dello *short termism* contratto dalle imprese, ha perso interesse e capacità di visione di lungo termine: ogni scadenza elettorale è diventata per partiti e governi il banco di prova della propria sopravvivenza.

Di fronte all'incapacità di rinnovare una visione dello sviluppo economico adeguato ai cambiamenti in corso e

[35] A. Bonomi, *La fiducia al tempo della paura*.

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

di sostenere la modernizzazione dell'apparato produttivo, lo Stato, nato per amministrare e controllare la paura con le sue regole e le sue istituzioni, è stato dall'incertezza e dall'insicurezza aggredito e in parte deformato.

Sia pure sottoposta a continue critiche, la complessa macchina di fornitura di beni e servizi pubblici ha continuato a funzionare ma in maniera progressivamente più inefficiente e soprattutto sempre meno adeguata alle nuove esigenze e domande provenienti dall'economia e dalla società.

8. *Storie di fiducia*

Il Rapporto 2020 presenta quattro casi concreti, diversi tra loro, in cui il perseguimento degli obiettivi avviene attraverso forme di collaborazione tra pubblico e privato.

Avis, Associazione volontari italiani sangue, rappresenta dal 1927 un modello gestionale e organizzativo di fiducia, capace di rinnovarsi mantenendo i valori alla base della sua fondazione, a partire dalla gratuità che ne fa un caso unico rispetto ad altre grandi nazioni anche europee. Come spiega il presidente Gianpietro Briola[36], Avis affronta oggi le nuove sfide della regionalizzazione, della minore disponibilità di risorse pubbliche e delle nuove tipologie del lavoro puntando sul valore centrale della presenza territoriale, sul dialogo e il confronto con le istituzioni, sull'impegno solidale dei giovani.

Luigi Nicolais[37] presenta un nuovo modello di collaborazione tra pubblico e privato per il trasferimento tecnologico nel campo della gestione dei processi di innovazione. La *start up* Materias opera come un agente mediatore di fiducia per incrementare la capacità di tra-

[36] G. Briola, *Avis, Associazione volontari italiani sangue. Dal 1927 una lunga storia di fiducia e affidabilità*.

[37] L. Nicolais, *Collaborazione per il trasferimento tecnologico: il caso Materias*.

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

sferimento dalle università alle imprese dei risultati della produzione scientifica italiana, ai vertici dei *ranking* mondiali.

Con Andrea Pontremoli[38], l'azienda italiana costruttrice di automobili da competizione *Dallara Automobili* ha avviato da tempo un vasto processo di rivitalizzazione delle risorse e dei talenti radicati sul territorio attraverso iniziative stabili di collaborazione tra aziende, scuole e istituzioni. La collaborazione ha permesso di accompagnare lo sviluppo imprenditoriale con il miglioramento delle infrastrutture sociali della regione, puntando in particolare sul settore della formazione delle competenze e professionalità necessarie sia a valorizzare l'eccellenza del Made in Italy che a salvaguardare le sue radici culturali migliorando il benessere collettivo dei territori e delle comunità.

Marco Casu[39] affronta il tema del rapporto tra l'orizzontalità della fiducia interpersonale e la verticalità della fiducia sistemica lungo il filo conduttore della formazione, e a partire dal caso particolare del sistema educativo finlandese. Preclusa la via di un'impossibile importazione, resta il compito di comprendere i principi, «pedagogici» ma in fondo «etici», alla base del conclamato successo scandinavo. Come estendere, d'altronde, a livello istituzionale e sociale quella fiducia che da sempre connota i rapporti familiari e d'amicizia, se non a partire dalle scuole – vere e proprie cellule staminali del corpo sociale? Quale ordine di priorità, quale etica emerge dal caso Finlandia? Innanzitutto la centralità del nesso tra fiducia, amicizia e responsabilità – virtù etiche preliminari e propedeutiche rispetto al concreto sviluppo professionale, ma anche e soprattutto umano, della persona: investire nella scuola significa investire nel futuro della comunità.

[38] A. Pontremoli, *Pubblico e privato insieme per la creazione delle future competenze*.

[39] M. Casu, *Investire in futuro. L'orizzonte etico della* παιδεία *finlandese*.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

9. *Ricostruire la fiducia*

Gli autori dei saggi del Rapporto 2020 avanzano proposte utili a migliorare il rapporto di fiducia tra pubblico e privato nei diversi ambiti delle relazioni economiche e sociali.

A conclusione di questa introduzione, sarà utile solo segnalare alcuni percorsi per ricostruire tra pubblico e privato un ambiente favorevole all'ascolto e alla considerazione reciproca, a partire da una maggior sensibilità del legislatore, dell'amministrazione pubblica e del regolatore verso un contesto stabile di fiducia, indispensabile a che quelle proposte trovino concreta attuazione.

Il dialogo e la fiducia tra imprese e governi non sono attualmente al centro delle strategie e delle decisioni pubbliche finalizzate ad affrontare i problemi generali delle società contemporanee, dalle politiche ambientali al rafforzamento di una crescita economica stabile, dalla riduzione delle disuguaglianze alla gestione delle migrazioni, dal sostegno all'innovazione ai modelli e sistemi educativi.

È questa una situazione paradossale. Come già argomentato nel Rapporto *italiadecide* 2019, le imprese sono depositarie di conoscenze, relazioni internazionali, esperienze di cui il decisore pubblico non dispone ma che sono indispensabili ad affrontare e avviare a soluzione problemi che non sono relativi allo specifico ambito o interesse aziendale, ma comuni a tutta la società. Oggi i mercati a elevato tasso di innovazione sono anche a elevato impatto sociale, e richiedono quindi politiche congiunte e condivise tra imprese e istituzioni che mettano in coerenza e non in alternativa, di tempi, priorità e modalità, il conseguimento di obiettivi economici e sociali che sono indispensabili e si sostengono reciprocamente.

È vero che i governi di norma non considerano e non coinvolgono le imprese come interlocutori di primaria rilevanza e utilità da coinvolgere in un processo ordinario e ordinato di confronto, elaborazione, implementazione e verifica delle tematiche di interesse generale. Ma è altrettanto vero che, spesso, le imprese preferiscono non essere

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

coinvolte in decisioni che non riguardino direttamente i loro interessi o la loro operatività e, solo in questi casi, si attivano mettendo in campo le conoscenze e le capacità di pressione di cui dispongono per cercare di influenzare, legittimamente, le scelte del legislatore e del regolatore.

In realtà, cooperazione e dialogo con le organizzazioni sociali e con le istituzioni, a livello territoriale e nazionale, sono, assai più che nel passato, una condizione per il buon operare delle imprese, ora che innovazione, qualità e flessibilità sono fattori decisivi di competitività.

Il tempo dei cambiamenti radicali postula quindi per le imprese la necessità di assumere nuove e maggiori responsabilità pubbliche, sia nel contribuire a migliorare la qualità delle decisioni e delle politiche, sia nel partecipare attivamente alla gestione degli impatti sociali che le innovazioni impongono.

La responsabilità civile dell'impresa rappresenta una frontiera più avanzata rispetto alla responsabilità sociale. La prima ha l'obiettivo di perseguire, in modo socialmente e ambientalmente accettabile e sostenibile, sia il profitto che il benessere degli *stakeholder* in condizioni di *accountability*. Quest'ultima comporta per l'impresa, diventata nella globalizzazione un soggetto politico, la partecipazione al disegno di nuove regole del mercato e nuove relazioni e reti sociali, per costruire, come scrive Carlo Bonomi in questo Rapporto 2020[40], un'economia meglio equilibrata, civile, attenta alle persone e ai loro valori, fondata sul senso di responsabilità delle imprese.

Il buon funzionamento della società coincide con il buon funzionamento del mercato e dell'impresa, favorisce la contemporanea crescita degli investimenti, dell'innovazione e del lavoro entro uno sviluppo più equo e inclusivo. La rilevanza dell'interesse pubblico evidenzia i limiti di un approccio autoreferenziale da parte delle imprese. Scrive Pajno in questo Rapporto 2020:

[40] C. Bonomi, *La sostenibilità: il futuro dell'Italia innovativa e vitale che vuole crescere.*

Copyright © 2020 by Società Editrice il Mulino

l'organizzazione privata non è capace, guardando solo a sé stessa, di raggiungere finalità di interesse generali; quando ciò avviene, come nel caso della sussidiarietà orizzontale, il privato si muove come un soggetto pubblico che ha per stella polare le finalità indicate e ritenute rilevanti dalla legge[41].

Un importante ambito di collaborazione è dato dalla moltiplicazione e dal miglioramento delle reti di relazioni sociali, individuali e collettive, tra pubblico e privato nella dimensione territoriale, che consentano agli operatori di condividere conoscenze e obiettivi, affrontare criticità e realizzare progetti altrimenti difficilmente conseguibili, e comunque a costi più elevati – progetti innovativi nella produzione di beni e servizi tradizionali, riguardanti l'ammodernamento della dotazione di infrastrutture, il miglioramento dei servizi, l'attrazione e il coinvolgimento di risorse finanziarie e imprenditoriali.

Una simile strategia presuppone, ancora una volta, da parte delle imprese e dei poteri pubblici la consapevolezza della dimensione sociale dello sviluppo economico, e indica alla politica e all'amministrazione la via di azioni e provvedimenti in grado di incentivare la cooperazione tra i diversi attori. Ma prima ancora richiede alle istituzioni e alle imprese, scrive Carlo Bonomi «d'imparare a governare con sguardo lungo e generoso i processi che investono politica, economia, cultura, società»[42].

In questo percorso si inserisce la riflessione di Alessandro Pajno sul «bene comune» come metodo attraverso il quale

> recuperare la coesione sociale e gestire in modo equilibrato i conflitti che si manifestano all'interno della società, in relazione ai molteplici interessi in gioco [...] indicazione di una nuova idea, inclusiva e dialogante, di pubblico[43].

[41] A. Pajno, *Conclusioni. Per la ricostruzione della fiducia.*
[42] C. Bonomi, in questo Rapporto 2020.
[43] A. Pajno, in questo Rapporto 2020.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Un ulteriore percorso di ricostruzione e di rafforzamento della fiducia tra pubblico e privato passa per le molte nuove forme di imprenditoria e finanza sociale, sperimentate negli ultimi anni e di cui parlano diversi contributi del Rapporto. Tutte le indagini e le molte esperienze in atto confermano la potenzialità di queste forme di imprenditorialità come infrastruttura sociale diffusa che potrebbe rafforzarsi attraverso la loro inclusione nell'ambito delle politiche pubbliche, a partire da quelle industriali e di sostegno all'innovazione.

L'impresa al tempo della globalizzazione e della conoscenza diventa così un protagonista politico con la responsabilità di partecipare sia alla costruzione e alla manutenzione delle regole del mercato che al disegno e all'implementazione delle politiche pubbliche. «Negli sconvolgimenti della globalizzazione più impetuosa e della crescita delle diseguaglianze sociali e dei gravi rischi ambientali», ricorda Carlo Bonomi «è proprio l'industria, la manifattura innovativa, a poter essere attore protagonista di sostenibilità e inclusione sociale»[44]. Il contributo alla ridefinizione delle regole e al riequilibrio dell'impatto sociale dei cambiamenti non rientra soltanto tra gli interessi di lungo periodo dell'impresa, ma è piuttosto un elemento chiave della sua reputazione, e anzi la condizione stessa dell'accettazione del suo operato e della valorizzazione dei suoi risultati da parte delle comunità e delle istituzioni, oltre che degli altri *stakeholder*. All'impresa oggi si richiede «soprattutto di concorrere, insieme allo Stato e alla società nelle sue forme organizzate, a costruire un assetto economico-istituzionale più giusto»[45]. In questa intersezione, la fiducia tra pubblico e privato dischiude il senso di una responsabilità che assume una dimensione etica universale.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

[44] C. Bonomi, in questo Rapporto 2020.
[45] S. Zamagni, *Responsabili. Come civilizzare il mercato*, cit.

10. *L'attività preparatoria*

Il coordinamento del Rapporto 2020 è stato curato da Daniela Viglione, direttore scientifico di *italiadecide*.

È stata svolta un'ampia attività di consultazione, a partire dal primo seminario di impostazione svolto presso la sede di *italiadecide*, il 18 gennaio 2019, con una discussione approfondita con esperti, studiosi, rappresentanti di istituzioni e centri di ricerca. Ad essa hanno fatto seguito riunioni e incontri con gli autori dei diversi contributi e con la collaborazione di Anna Finocchiaro, presidenza di *italiadecide* e responsabile delle Scuole, Oriano Giovannelli, direttore esecutivo di *italiadecide*, Valerio Di Porto, Istituto Dirpolis - Scuola Sant'Anna di Pisa, Alessandro Pajno, presidente emerito del Consiglio di Stato.

Il 3 ottobre si è svolta a Roma, presso l'Associazione Civita, Sala G. Imperatori, la Conferenza di valutazione del Rapporto cui hanno partecipato tra gli altri autori, esperti, accademici, esponenti di istituzioni e imprese.

La redazione del testo finale è stata curata da Danila Aprea, segretario generale di *italiadecide*.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Parte prima

FIDUCIA E SFIDUCIA. CONTINUITÀ, CAMBIAMENTI E DINAMICHE

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

GIOVANNI SABBATUCCI

PAESE E CLASSE POLITICA NELL'ITALIA UNITA: LE RADICI DI UNA RECIPROCA SFIDUCIA

«Fiducia» è un termine di uso corrente nel linguaggio quotidiano. Ma è anche la parola chiave di un lessico specifico, quello della moderna democrazia rappresentativa. Nei sistemi parlamentari – non in quelli presidenziali, in cui è il suffragio popolare a investire direttamente il vertice dell'esecutivo – il voto di fiducia è quello con cui il Parlamento, depositario della volontà popolare, approva il programma di un governo e con ciò lo legittima, consentendone l'entrata in carica.

Così lo schema teorico. Nella realtà non è detto che questo delicato sistema di deleghe e di equilibri funzioni davvero; che il rapporto fiduciario fra esecutivo e legislativo corrisponda a una fiducia reale, nel senso comune del termine, dell'elettorato nei suoi rappresentanti; che le modalità di selezione del personale politico siano considerate adatte a far emergere merito e virtù. Accade spesso il contrario: che alla fiducia formale faccia riscontro una sfiducia sostanziale; e che gli eletti dal popolo siano giudicati in blocco corrotti e inefficienti anche da coloro che li hanno votati. È questo un tarlo che corrode sottilmente gli istituti della democrazia, e che qualche volta arriva a minacciarne l'esistenza.

L'Italia era diventata uno Stato unitario nel giro di pochi anni, grazie a una difficile combinazione fra iniziativa rivoluzionaria e azione diplomatica, nell'uno e nell'altro caso espressione di minoranze; e, appena raggiunto l'obiettivo, aveva dovuto difenderlo da una lunga

Giovanni Sabbatucci ha insegnato Storia contemporanea nelle Università di Macerata e di Roma Sapienza. È autore di numerosi saggi e manuali, collaboratore dei programmi culturali della Rai, attualmente editorialista della «Stampa», dopo aver collaborato a «L'Espresso», «Il Corriere della Sera» e «Il Messaggero».

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

e crudele insorgenza contadina, frutto dell'arretratezza del Mezzogiorno, ma anche delle promesse mancate di una parte della classe dirigente nazionale: una sorta di guerriglia legittimista e sanfedista cui la denominazione di «brigantaggio» non rende certo giustizia. Pochi anni dopo, nel 1869, l'Italia conosceva la sua prima ondata di agitazioni sociali, quelle contro la tassa sul macinato, diffuse soprattutto nelle campagne emiliano-romagnole. Intanto, con la presa di Roma, si andava aggravando la frattura con la Chiesa, unica entità presente capillarmente sul territorio, ma anche primo e naturale riferimento per una popolazione rurale in gran parte analfabeta: nel 1861 la percentuale nazionale era del 75%.

Difficile, date queste premesse, anche solo immaginare una qualche forma di fusione e di armoniosa collaborazione che andasse al di là della mera obbedienza o del rispetto delle gerarchie «naturali». I ceti popolari, se anche avessero voluto manifestare fiducia nel nuovo ordine, non avrebbero avuto i canali per farlo, essendo nella quasi totalità esclusi dal diritto di voto, dopo essere stati chiamati a esprimersi *una tantum* attraverso il discutibile strumento dei plebisciti. La legge elettorale del Regno di Sardegna riservava quel diritto al 2% circa della popolazione: in verità sarebbe più corretto parlare di un 6-7% dei maschi adulti, dal momento che donne e minori non votavano in Italia come in nessun paese del mondo, senza dimenticare che la Gran Bretagna liberale arrivò all'universalità del suffragio, questa volta anche femminile, solo dopo la fine della prima guerra mondiale. Ma il dato italiano restava eloquente: svuotava di ogni significato concreto l'identificazione convenzionale fra popolo e organi elettivi; e dava la misura di quanto fosse sottile lo strato di società civile su cui poggiava la grande impresa della costruzione di uno Stato moderno. Mostrava inoltre quanto fosse difficile per quella classe dirigente sovrapporre il progetto unitario e le sue istituzioni nazionali – ricalcate per lo più sul modello del centralismo napoleonico – a un paese reale che di quelle istituzioni aveva poca o nessuna esperienza. Dunque scarsa

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

fiducia in ambo le direzioni: dei ceti subalterni verso la classe dirigente, della classe dirigente nei confronti del «popolo».

Il problema dell'allargamento della base dello Stato fu avviato a parziale soluzione dai governi della Sinistra con la riforma del 1882, che introduceva una sorta di «suffragio universale graduale», legando il diritto di voto soprattutto al requisito dell'istruzione anziché a quello del censo. Una soluzione che aveva una sua logica nel momento in cui era stata appena ribadita, con la legge Coppino del 1877, l'obbligatorietà della scuola di base, ma che prevedeva forzatamente tempi molto lunghi per andare a regime. All'inizio del Novecento il tasso di analfabetismo in Italia si aggirava ancora attorno al 50%, mentre toccava percentuali a una sola cifra in alcuni Stati dell'Europa del Nord.

L'obiettivo dell'alfabetizzazione di massa era d'altra parte prioritario per la classe dirigente nazionale, e soprattutto per quella di sinistra. Non solo in sé e per sé, come traguardo e testimonianza dei progressi del paese, ma anche e soprattutto in quanto premessa e componente essenziale di un più ambizioso progetto di *nation building*. Questo progetto si dispiegò nell'ultimo ventennio dell'Ottocento e nel primo decennio del nuovo secolo, culminando, nel 1911, nelle celebrazioni del cinquantesimo anniversario dell'Unità. I monumenti – quello a Garibaldi sul Gianicolo a Roma è del 1895 – le statue, i busti, i percorsi museali e patriottici, la nuova toponomastica; e poi i libri di edificazione per i ragazzi – *Pinocchio* esce nel 1883, *Cuore* tre anni dopo: tutto serviva a costruire e a custodire un *epos* nazionale che supplisse alle carenze, alle tare d'origine e ai vuoti di consenso del processo unitario. Con lo scopo, nemmeno troppo dissimulato, di smussare a posteriori i contrasti fra i protagonisti delle battaglie risorgimentali, per fornire di quegli eventi un'immagine concorde e pacificata, in linea con i nuovi equilibri del trasformismo depretisiano.

Accadde però che in quello stesso torno di tempo alcune significative novità politiche intervenissero a minare

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

la fiducia e complicare i rapporti, già problematici, fra governanti e governati. La prima novità, anche in ordine di importanza, era data, già a partire dagli anni Settanta-Ottanta dell'Ottocento, dall'affacciarsi sulla scena delle organizzazioni operaie e dai contemporanei progressi del cattolicesimo intransigente e delle sue reti associative. La seconda, su cui torneremo fra poco, veniva dall'interno del ceto intellettuale di matrice risorgimentale e metteva in discussione i risultati stessi del processo unitario.

L'inserimento nella politica ufficiale di quelli che sarebbero poi diventati i grandi partiti di massa fu ovunque lento e contrastato. In Italia, però, la sfida dei nuovi movimenti, ostili alle istituzioni dello Stato unitario e portatori di culture alternative a quelle della classe dirigente, assunse, più che altrove, aspetti conflittuali. La mobilitazione, non sempre pacifica, di gruppi fin allora esclusi dall'area della legittimità costituzionale fu sentita infatti non solo come un pericolo per l'ordine sociale, ma anche e soprattutto come una minaccia ai valori fondanti dello Stato nato dal Risorgimento: valori di cui la classe dirigente liberale rivendicava una sorta di monopolio. Si spiega così la durezza con cui furono represse lotte contadine e prime forme di aggregazione del proletariato di fabbrica, dai Fasci dei lavoratori in Sicilia ai moti per il pane del 1898. E si capisce altresì l'ossessione unitaria di un vecchio giacobino come Francesco Crispi, che vedeva nelle agitazioni sociali il frutto di un complotto contro l'ancora debole compagine dello Stato italiano. Il risultato fu ancora una volta l'allargarsi della frattura fra classe dirigente e ceti subalterni. Lo Stato si rafforzava, ma il volto con cui si presentava ai cittadini somigliava più a quello dei carabinieri che arrestano Pinocchio che a quello austero e sommesso del maestro Perboni di *Cuore*.

L'altro fenomeno che segnò il clima politico e culturale di fine Ottocento fu quella sorta di disillusione collettiva che coinvolse la maggior parte degli intellettuali e li portò a formulare giudizi radicalmente critici sull'Italia postunitaria e soprattutto sulla sua classe politica. Il tutto proprio negli anni in cui l'Italia cercava, come si è visto,

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

di offrire di sé e della propria storia recente un quadro quanto più possibile edificante. In realtà a provocare la delusione era semplicemente il confronto fra quel quadro idealizzato, con le sue narrazioni e le sue icone, e la realtà prosaica di uno Stato che cercava con grande fatica di superare le sue arretratezze e di mobilitare le sue risorse, anche con qualche strappo al rigore morale che aveva contraddistinto – non sempre per la verità – l'epoca della Destra storica.

A dare l'avvio a questa ondata antipolitica era stato il più autorevole esponente della cultura democratico-risorgimentale, Giosue Carducci. Già nel 1871, in un componimento scritto pochi mesi dopo la presa di Roma e dedicato a un amico patriota appena scomparso, il «vate d'Italia» aveva lanciato una durissima invettiva scomunica sulla classe dirigente nazionale: «Dormi povero morto, ancor la soma/ ci grava del peccato/ Impronta Italia domandava Roma/ Bisanzio essi le han dato». Questo precoce epitaffio continuerà a pesare per molto tempo sull'immagine dell'Italia politica: ad esso si ispirerà una testata famosa, «La cronaca bizantina», che esce all'inizio degli anni Ottanta e ospita molti dei maggiori intellettuali dell'epoca. Ma il fenomeno va ben oltre una rivista di élite. Dilaga sulla stampa popolare e soprattutto su quella satirica e poi nella letteratura, anche di fascia medio-alta: per fare solo qualche esempio, *La conquista di Roma* di Matilde Serao (1886), *L'onorevole* di Achille Bizzoni (1895), *I misteri di Montecitorio* di Ettore Socci (1899), l'incompiuto *L'Imperio* di Federico De Roberto, iniziato a fine Ottocento e pubblicato solo molti anni dopo; e infine *I vecchi e i giovani* di Pirandello (1913), che chiude simbolicamente la stagione del «romanzo parlamentare». Una stagione che ha al centro l'evento dominante di questa fase travagliata che si conclude con la sconfitta di Adua del 1896: lo scandalo della Banca romana, il più clamoroso e il più grave di tutti gli scandali politico-finanziari italiani, che distrugge, questa volta concretamente, buona parte del capitale di fiducia accumulato nel trentennio precedente. Si trattava infatti non solo di spe-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

culazione edilizia e di finanziamento illecito della politica, ma addirittura di stampa illegale di carta moneta da parte di un istituto di emissione. Lo scandalo, inoltre, arrivava al termine di una stagione di «finanza allegra» – l'espressione fu inventata allora – che certo non giovò alla credibilità del giovane Stato. L'immagine che emerge è quella di una classe dirigente intenta al perseguimento di interessi particolaristici, di uno Stato che non si mostra all'altezza degli ideali e delle tradizioni che dovrebbero giustificarne l'esistenza, infine, elemento non secondario, di una capitale anch'essa corrotta, una città su cui «piove fango», come scrisse Pirandello, centro motore della corruzione anziché della promozione del bene comune. Come fidarsi allora di una simile classe dirigente?

La ferite lasciate aperte dallo scandalo della Banca romana si richiusero in realtà abbastanza in fretta, con l'aiuto di un'efficace riforma bancaria, ma grazie soprattutto all'avvio di un ciclo economico favorevole che si sarebbe prolungato per circa un quindicennio e avrebbe coinciso con un'importante svolta politica. Il protagonista di questa fase, Giovanni Giolitti, *dominus* della politica italiana per più di un decennio, affrontò l'eterno problema della conquista della fiducia con tutt'altra impostazione e tutt'altri strumenti rispetto ai suoi predecessori: politiche salariali espansive, approccio liberale ai problemi dell'ordine pubblico, dialogo con le componenti «responsabili» dei movimenti antisistema. I risultati sul piano economico non mancarono. Fra il 1896 e il 1907 il tasso medio di crescita annua fu del 6,7%, superiore a quello di qualsiasi altro paese europeo nello stesso periodo. Il prodotto pro capite aumentò di oltre un terzo, mentre era rimasto pressoché invariato nei precedenti quarant'anni. Il tutto nel rigoroso rispetto degli equilibri di finanza pubblica.

La manifestazione più significativa di un nuovo clima si ebbe con la cosiddetta «conversione della rendita» realizzata nel 1906. Si trattava, in sostanza, di una ristrutturazione su base volontaria del debito pubblico. Per ridurre gli oneri gravanti sul bilancio statale, il governo proponeva ai risparmiatori di cambiare i loro titoli con

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

altri a rendimento più basso, ferma restando la facoltà di esigere il rimborso immediato dei titoli già emessi. Solo una minoranza dei sottoscrittori si avvalse di questa possibilità. L'operazione fu dunque un successo sul piano finanziario, e soprattutto una prova di fiducia nei confronti dello Stato. Una fiducia «tecnica» e concreta, che difficilmente si trasformava in sostegno politico esplicito. E non solo a causa dei metodi più che discutibili con cui lo statista piemontese – come peraltro molti suoi predecessori – usava procurarsi i voti necessari alla sua politica di riforme. In realtà la colpa principale di Giolitti stava nella sua data di nascita, il 1842: era troppo giovane per aver combattuto le lotte del Risorgimento, circostanza che gli fu spesso rimproverata, e abbastanza anziano per diventare presidente del Consiglio negli anni nello scandalo della Banca romana, che lo toccò in misura non marginale. Certo è che per molti intellettuali del primo Novecento, l'antigiolittismo fu molto più che una normale scelta di opposizione. Fu un abito mentale, quasi un obbligo sociale, un'implicita denuncia dello scostamento fra un passato glorioso e una realtà quotidiana fatta di intrighi e di manovre coperte. Si spiega anche così la violentissima campagna di insulti e di esplicite minacce di cui Giolitti fu fatto segno per aver espresso le sue perplessità sull'intervento dell'Italia nel conflitto mondiale scoppiato nell'estate del 1914.

Quando la grande guerra ebbe inizio, l'Italia politica e il mondo intellettuale si divisero drammaticamente e rumorosamente non solo sulla partecipazione o meno al conflitto, e sulla parte da cui schierarsi, ma più in generale sull'idea del paese e del suo futuro. Agli occhi degli interventisti – in questo caso senza grandi differenze fra destra e sinistra, fra nazionalisti e democratici – una guerra, naturalmente breve e vittoriosa, rappresentava un'occasione unica per riprendere il filo di un racconto che partiva dall'epopea risorgimentale – la «quarta guerra di indipendenza», la liberazione delle «terre irredente» – e univa i momenti alti della storia d'Italia. Lo scopo ultimo era sempre lo stesso: colmare lo storico fos-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

sato che impediva alla nazione di riconoscersi nella sua classe dirigente e di affidarle i destini della patria.

Le cose andarono diversamente. Il sogno di una rapida campagna garibaldina si infranse subito di fronte allo stallo della guerra di trincea. Le unità combattenti ressero alla prova, superando anche momenti tragici. Ma l'entusiasmo patriottico, se mai si era manifestato, svanì rapidamente. Gli subentrò, al fronte come nel paese, uno stato d'animo misto fra rabbia e rassegnazione. I soldati – protagonisti e vittime principali della carneficina – non potevano non cogliere lo scarto fra promesse e realtà e non tardarono a trarne le conseguenze. Numerosissime testimonianze sulla vita al fronte ci dicono che i soldati avevano scarsa o nessuna fiducia nei politici, trattati spesso alla stregua di imboscati; e ancor meno ne avevano negli alti vertici militari, lontani dal fronte, invisibili e inflessibili nel riproporre strategie offensive sempre più logoranti. Un autentico rapporto di fiducia era invece quello che in molti casi legava i soldati agli ufficiali subalterni, comandanti di plotone e di compagnia, per lo più di complemento, che condividevano quotidianamente con loro i rischi e le durezze della vita al fronte. Tant'è che alcuni intellettuali cercarono, senza molta fortuna, di trasferire quel legame nel tempo di pace utilizzando la rete delle associazioni combattentistiche. Il tentativo fallì. Il vincolo della comune esperienza in trincea, maturato in situazioni estreme, si rivelò troppo debole per resistere all'ondata di radicalizzazione che percorse l'Europa intera all'indomani del conflitto, con conseguenze devastanti sul sistema politico italiano.

Concepita come un passaggio necessario per il rafforzamento della compagine nazionale, la partecipazione italiana alla grande guerra lasciava dietro di sé un'eredità ambivalente. Il paese aveva superato, sia pure a stento, la prova più difficile della sua storia, raggiungendo una posizione internazionale che non aveva mai avuto prima né avrebbe più raggiunto in seguito. Ma la sua classe dirigente, anziché esserne premiata, subì una sconfitta epocale, preludio a una grave crisi di sistema.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

All'origine non c'erano solo i lutti e i traumi della guerra, gli echi della rivoluzione russa, la grande mobilitazione operaia e contadina del biennio rosso '19-20. Decisiva fu la decisione del governo Nitti di introdurre un nuovo sistema elettorale basato sullo scrutinio di lista e sulla distribuzione proporzionale dei seggi. Fin allora, e salvo una breve parentesi fra il 1882 e il 1890, gli elettori italiani – dal 1918 tutti i maschi maggiorenni e i minorenni che avessero prestato servizio in guerra – avevano votato in collegi uninominali di piccole dimensioni, in cui importante era il rapporto non solo politico ma anche personale e clientelare fra elettori e candidati. Con il governo Nitti si votava invece non più per una persona, ma principalmente per una lista e per un simbolo di partito. Nelle consultazioni del novembre 1919, gli elettori usarono il nuovo sistema per sfiduciare e punire il notabilato liberale, che perse così per la prima volta il controllo della Camera elettiva. Favoriti furono invece i partiti di massa, o aspiranti tali, che rappresentavano culture e tradizioni alternative a quelle su cui si era fondato dall'origine lo Stato italiano. Il successo più spettacolare fu quello dei socialisti che si erano presentati con un programma ultra-rivoluzionario e conquistarono il 32,4% dei voti con seggi triplicati rispetto al 1913. In prospettiva futura il risultato più significativo, con il 20,6%, fu quello dei popolari alla loro prima uscita ufficiale.

La configurazione delle forze in campo cambiava completamente rispetto a quella dell'anteguerra, e in parte anticipava scenari futuri dominati dai partiti di massa. La svolta insomma non era solo il frutto di una reazione emotiva contro la classe dirigente che aveva voluto e subito la guerra. I numeri, sostanzialmente confermati nelle successive elezioni del '21, indicavano un'esplicita preferenza degli elettori per le procedure e le logiche di una nascente democrazia dei partiti. Al momento, però, con il partito più forte «incoalizzabile» per sua scelta, gli equilibri usciti dalle urne non erano in grado di produrre una maggioranza salvo quella, discorde e precaria, costituita da popolari e liberali. Lo stallo, come

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

sappiamo, fu risolto dall'entrata in scena di un nuovo soggetto, capace di legittimare *ex post* nelle urne un potere ottenuto con la violenza e di imporre al paese un modello autoritario e tendenzialmente totalitario: dove si realizzava il passaggio dallo «Stato dei partiti» all'unico «partito di Stato».

Nei regimi autoritari degli anni Venti e Trenta la catena della rappresentanza, fondata su una delega che a sua volta presuppone una qualche forma di fiducia, si spezza. La fiducia non sale dal basso verso l'alto, non viene richiesta, ma è data per acquisita una volta per tutte, salvo eventuali verifiche plebiscitarie, di norma prive di qualsiasi garanzia. Ciò non significa naturalmente che una fiducia così ottenuta sia necessariamente falsa o fittizia. Non è qui il caso di tornare sull'eterna questione del consenso al fascismo: della sua spontaneità, della sua durata e soprattutto della sua qualità. Tanto più che è impossibile dare a simili interrogativi risposte precise, in assenza dell'unico genuino indicatore del consenso, il libero voto politico. Ma si può ugualmente affermare senza discostarsi troppo dalla realtà che una larga maggioranza di italiani *si fidò* a lungo del fascismo, e in particolare del suo capo, anche se non sempre si identificò specularmente col regime, come pretendeva la retorica totalitaria. E partecipò con un certo favore, talvolta con entusiasmo, alle ritualità del regime e alle occasioni di ascesa sociale che essa offriva.

Ciò fu reso possibile da una serie di motivi. Da un lato la costitutiva debolezza dei princìpi fondamentali dello Stato di diritto in un paese che troppe volte nella sua breve storia unitaria aveva subordinato le sue scelte politiche all'esclusivo criterio dell'interesse nazionale. Dall'altro lato, l'abilità tattica di Mussolini nel volgere a suo favore situazioni difficili – sul piano interno come in politica estera – e nell'uscirne con risultati in apparenza brillanti, facendo risuonare la corda, sempre sensibile, del passato glorioso da difendere e delle memorie imperiali da custodire. Infine, il talento contagioso del giocatore di successo, che crea effetti imitativi nell'opinione comune.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Naturalmente questo tipo di fiducia è per sua natura subordinata ai risultati ottenuti o almeno a quelli esibiti. Ma sarebbe un errore ridurre quel rapporto alla sua dimensione opportunistica. Prova ne sia l'ostinazione con cui molti italiani, anche dopo una terrificante sequenza di sconfitte, continuarono a illudersi che il duce sarebbe riuscito a far uscire sé stesso e il paese dall'impasse in cui si trovavano. Solo lo sbarco alleato in Sicilia farà cadere le residue illusioni e convincerà la maggioranza degli italiani a spostare la loro fiducia su altre figure di riferimento: le forze politiche già protagoniste, fra il '19 e il '21, della prima e sfortunata esperienza di democrazia dei partiti.

Nel vuoto di potere apertosi dopo la caduta di Mussolini e il disastro del dopo-8 settembre, in assenza di un qualsiasi organo elettivo – la stessa Camera fascista era stata di fatto privata della funzione rappresentativa nel 1939 – con l'intero apparato militare abbandonato a sé stesso, con il re e il governo in fuga, furono i sei partiti del Comitato di Liberazione nazionale – Pci, Psi, Partito d'Azione, Dc, Pdl, Pli – a presentarsi come guida di un'Italia democratica ancora tutta da costruire. Furono i partiti a proporsi come espressione della resistenza nella parte della penisola ancora occupata dai tedeschi. E furono ancora loro a governare la parte liberata entro i limiti, prima molto stretti, poi sempre più ampi, concessi dalle autorità alleate. Ancora: furono le rappresentanze dei partiti a gestire la fase di costruzione delle nuove istituzioni fino al referendum e alle elezioni per la Costituente nel giugno 1946. E poi fino alle elezioni del 18 aprile '48 e alla partenza della prima legislatura repubblicana.

Col ritorno alla libera competizione politica e col varo della Costituzione, il problema della rappresentanza popolare dovrebbe essere, in linea teorica, definitivamente risolto. Gli italiani maggiorenni godono tutti del diritto di voto, uomini e donne. E tutti, o quasi tutti, lo esercitano, almeno all'inizio, e con una partecipazione alle consultazioni politiche che resterà molto elevata anche in seguito. La democrazia dei partiti diventa, ben al di là di

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

quanto non prescriva lo scarno dettato costituzionale, la forma «naturale» di esercizio della sovranità popolare. L'adesione ai partiti, e segnatamente ai partiti di massa, che arrivano a contare milioni di iscritti – il Pci nel 1946 ne vanta circa due milioni, dieci volte più del Psi nel 1921 – non è solo un segno di appartenenza. È anche, o almeno così appare, lo strumento principe per far valere le proprie opzioni e per trasmettere le proprie esigenze, politiche e anche materiali.

Numeri come quelli che caratterizzano la «repubblica dei partiti» – per quanto possano essere in parte ricondotti all'eredità del fascismo che aveva abituato gli elettori a considerare il voto politico come un obbligo e una tessera come un segno di *status* – sono chiari indicatori di una fiducia che muove dal basso verso l'alto e investe i partiti in quanto principali mediatori e gestori del consenso. Eppure, anche l'Italia repubblicana, come a suo tempo l'Italia liberale, è attraversata da un filone di critica insidiosa e corrosiva che mette in discussione i fondamenti ideali e culturali della Repubblica, o almeno l'uso che ne fa la classe dirigente. Alla base di questa diffidenza c'è lo scarto fra l'ortodossia antifascista-ciellenista e i sentimenti reali, le memorie private di una parte importante della popolazione, che pure non nega la sua fiducia alle forze «costituzionali», in particolare alla Dc. Espressione precoce di questo scarto è il qualunquismo, con la sua violenta polemica antipartitica e in sostanza antipolitica: polemica che ricicla motivi del vecchio antiparlamentarismo conservatore, ma li coniuga con un antistatalismo plebeo del tutto estraneo a quella cultura; che in teoria rigetta e rovescia il paradigma fascista, identificandosi con le ragioni dei governati e invocando la riduzione ai minimi termini dell'istituzione-governo, ma al tempo stesso funge da contenitore di umori nostalgici. Il movimento si esaurisce rapidamente. Ma lascia una traccia non trascurabile in un'area d'opinione assai più ampia di quella delimitata dall'elettorato dei partiti di destra.

Un altro motivo di sfiducia dell'elettorato sta nell'assetto centrista assunto dal sistema dopo la vittoria demo-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

cristiana del 18 aprile '48. Se da un lato quell'equilibrio è garanzia di stabilità e assicura protezione dalla minaccia delle forze antisistema – da qui i ripetuti successi elettorali della Dc – dall'altro inibisce ogni forma di alternanza al governo e offre all'elettorato un'immagine di inamovibilità e dunque di permeabilità al malcostume, cui peraltro non si riesce a indicare un'alternativa.

Si ripropone dunque, negli anni del miracolo economico, un fenomeno che già si era manifestato con il decollo industriale di inizio Novecento: mentre le fasi di congiuntura negativa e le politiche restrittive creano di norma scontento nel paese, non è detto che avvenga l'inverso. Può invece accadere che nelle fasi espansive si accentui l'insofferenza nei confronti della classe dirigente da parte di una società civile che sta crescendo – sono gli anni dell'alfabetizzazione di massa, della televisione, del boom dell'auto e degli elettrodomestici – e sente di potersela cavare da sola, rivendicando la sua autonomia dalla politica; anzi, accusando la politica di distrarre a suo vantaggio risorse sottratte alla collettività tramite il finanziamento, legale o illegale, ai partiti. Si spiega così un altro paradosso: quello per cui gli anni Settanta – gli anni della radicalizzazione, della sfiducia e della protesta anche violenta, dell'inflazione e dell'emergenza terroristica – sono gli stessi in cui i governanti imboccano più risolutamente la strada delle riforme – regioni, divorzio, statuto dei lavoratori e molto altro – e tentano di «comperare» consenso dando l'avvio a una politica di sistematica spesa in deficit. Un problema, questo, che l'Italia si sarebbe trascinato fino ai nostri giorni, limitando la sua libertà d'azione in politica economica e proponendo una sorta di cronica questione di fiducia che riguardava in primo luogo la solvibilità del debito pubblico.

Né le riforme né l'allargamento dei cordoni della spesa pubblica bastarono a salvare la Repubblica dei partiti da un lento declino e da una crescente impopolarità. I partiti apparivano sempre più come entità parassitarie, strumenti di controllo e di occupazione di tutti i settori e di tutte le istituzioni anziché canali di espressione della

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

società civile. E il sistema sembrava avvitarsi su sé stesso riproponendo i suoi meccanismi ormai logori, senza offrire agli elettori alternative plausibili all'alleanza sempre più conflittuale fra Dc e Psi. Per uscire dallo stallo fu necessaria, come nel '19, una combinazione fra grandi eventi internazionali – allora la guerra, ora la caduta dei regimi comunisti – e innovazioni istituzionali. Anche in questo caso una nuova legge elettorale. Come nel 1919 la proporzionale era stata usata per sfiduciare la classe dirigente liberale, così nel 1991-'93 la reintroduzione dei collegi uninominali per via referendaria fu l'ariete usato per abbattere il potere dei partiti e dei loro apparati e per instaurare un sistema maggioritario.

Va detto però che la «rivoluzione maggioritaria» non sarebbe stata possibile, o non sarebbe stata così rapida, se a spianarle la strada non fosse intervenuto un soggetto terzo, espressione di un potere indipendente dal sistema dei partiti, ma in grado di condizionarlo pesantemente. Parliamo naturalmente del potere giudiziario, in particolare della magistratura inquirente che aveva già visto il suo prestigio crescere per il contributo dato negli anni precedenti alla lotta contro i terrorismi e contro le mafie. Fin da quando, nel febbraio 1992, era partita l'inchiesta milanese detta «Mani Pulite», i magistrati dell'accusa erano stati spontaneamente e quasi automaticamente investiti di una fiducia speciale: quella che si concede non tanto a un corpo dello Stato, quanto a una figura di giustiziere, vindice della società civile in rivolta.

Si trattava evidentemente di un equivoco. La vittoria, nelle elezioni del 1994, di Silvio Berlusconi – grande imprenditore televisivo, titolare di un evidente conflitto di interessi – stroncò le speranze della sinistra di poter cavalcare in qualche modo l'ondata antipartitica e antipolitica. Si scoprì allora che quell'ondata si nutriva di tutt'altri umori. Caduto il vecchio sistema, riemergeva l'Italia moderata e a-fascista, sin allora politicamente e culturalmente emarginata ma mai davvero morta. Ed era questa Italia a trovare spazio e rappresentanza nel nuovo contesto bipolare. Quanto alla magistratura, essa perse nel giro

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

di pochi anni l'aura di popolarità che l'aveva circondata al tempo dei grandi processi di Tangentopoli, ma conservò le posizioni conquistate in termini di spazi di intervento e di potere di interdizione.

L'avvento della «seconda repubblica» incise profondamente sulle modalità del rapporto fra governo e governati. In parte come frutto della logica del bipolarismo, in parte per la forte carica di personalizzazione introdotta da Berlusconi che, non disponendo di un apparato consolidato e di una *constituency* radicata nel territorio, non poteva che proporre sé stesso, la sua storia e la sua persona fisica. E con ciò costringeva i competitori a scendere sul suo terreno, naturalmente con minori risorse e minori chances di successo. Il tutto in sintonia con quel predominio delle leadership personali rispetto ai partiti che si andava affermando in tutti i contesti democratici a causa dell'evoluzione dei media e della cultura delle immagini.

La torsione impressa al sistema da Berlusconi si andò man mano smorzando sia per il progressivo abbandono di alcuni princìpi cardine della legge elettorale maggioritaria, con la reintroduzione di fatto del proporzionale, sia per il declino politico del berlusconismo, legato soprattutto a una grave crisi finanziaria che, nel 2011, aveva fortemente intaccato la fiducia dei mercati nei titoli del debito italiano. La seconda repubblica, posto che così la si voglia chiamare, non sopravvisse a lungo all'eclissi politica del suo eroe eponimo. Né ebbe miglior fortuna il tentativo, incarnato soprattutto dal governo Renzi, di trovare un nuovo assetto istituzionale e un nuovo equilibrio bipolare fondato sull'alternanza fra i progressisti del Partito democratico e il centro-destra di osservanza berlusconiana.

Bocciato nel dicembre 2016 dal referendum costituzionale il progetto di riforma cui Renzi aveva legato la sopravvivenza del suo governo, la politica italiana attraversò una nuova fase di incertezza e di vuoto. E, di fronte alla prova delle urne del marzo 2019, fu colpita e affondata dall'attacco di due forze portatrici di idee

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

e programmi radicalmente alternativi. Se la Lega, movimento di destra autonomista e separatista ora riciclato in partito nazionalista, aveva alle spalle un'ormai consolidata esperienza di governo locale e nazionale e contava su una leadership forte e mediaticamente debordante, il Movimento Cinque Stelle puntava sul rifiuto della politica tradizionale, dei partiti e della stessa democrazia rappresentativa, che si mirava a sostituire con una nuova e capillare democrazia diretta e digitale. Una proposta radicale che faceva pensare all'anarchismo di fine Ottocento o al Lenin di *Stato e rivoluzione*, ma in realtà non escludeva la partecipazione alle lotte politiche e amministrative negli organismi elettivi. Quello che veniva escluso, o ignorato, era proprio il problema della fiducia e della relativa delega: problema che non aveva ragione di esistere nel momento in cui si teorizzava la perfetta consonanza, anzi l'identità, dei vertici con la base.

Per la terza volta in un secolo, dopo il 1919 e il 1994, l'elettorato italiano si è dunque servito di una consultazione popolare per sfiduciare in blocco non un partito o un governo, ma un'intera classe dirigente e per sostituirla con un'altra ancora in formazione. Operazione perfettamente lecita dal punto di vista della democrazia, ma rivelatrice, se ripetuta, di un rapporto problematico fra governi e governati, di una fiducia concessa con molte riserve e continuamente rimessa in discussione.

La piattaforma, infine, consente di poter confrontare più progetti proposti da diversi centri di ricerca (nazionali o internazionali) permettendo di effettuare una valutazione costo-efficacia sulle possibili scelte.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

ALESSANDRA PAOLA GHISLERI

CONOSCERE E MISURARE LA FIDUCIA E SFIDUCIA AI TEMPI DELLA RETE

> Se avete fiducia in voi stessi, ispirate fiducia agli altri.
>
> Johann Wolfgang von Goethe

1. *La dinamica della fiducia/sfiducia nelle indagini e nelle ricerche di mercato: caratteristiche, dinamiche e prospettive*

La fiducia è una componente sostanziale nelle nostre decisioni e determina la maggior parte delle scelte del nostro percorso di vita. È descritta come un'emozione o un sentimento, tuttavia viene definita anche come un atteggiamento, verso altri o altro (soggetti o brand) e verso sé stessi. Incontriamo il concetto di fiducia in una molteplicità di questioni che riguardano il funzionamento delle organizzazioni: se ne parla a proposito dei modelli di leadership oppure tra utenti e uffici che erogano servizi; se ne parla quando esiste l'esigenza di sviluppare consenso, cooperazione e legittimazione reciproca; se ne parla nella gestione dei conflitti oppure quando si analizzano modelli di *governance* di beni comuni... E poi se ne parla in campo sociologico e politologico, quando si affronta il tema della «crisi di fiducia» che investe i partiti politici, le istituzioni, i mezzi di comunicazione..., insomma è vastissimo l'insieme delle tematiche che chiamano in causa un concetto così sfaccettato come quello della fiducia.

Ma quindi: quali sono le dinamiche che fanno scaturire un'emozione di fiducia/sfiducia nei confronti di

Alessandra Paola Ghisleri, laureata in Paleontologia oceanografica, oggi politologa e direttrice dell'Istituto di ricerca Euromedia Research.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

una persona, di un'organizzazione, di un'azienda, di un brand, di un'istituzione?

Fidarsi vuol dire credere nell'altro, sapere di potersi affidare nelle «sapienti» mani di qualcuno – conosciuto anche solo di nome o per la narrazione delle sue «imprese» e delle sue qualità o anche solo per quello che si può leggere o «sentire» nel merito.

Dinamiche che sembrano basarsi sia su riscontri oggettivi che su sensazioni più immediate, «a pelle», che fanno scattare l'interruttore e attivare quella percezione definita di fiducia.

Quando decidiamo di fidarci entriamo in un ascolto intimo dell'altro, e iniziamo a elaborare tutte le informazioni che abbiamo immagazzinato con la nostra esperienza. Naturalmente, per riporre fiducia in qualcuno o in qualcosa è necessario che «l'altro» dimostri con i fatti di mantenere le promesse, dimostri di essere concreto, di fare ciò che ci si aspetta da lui, oltre ad avere una certa credibilità nell'esporre le proprie idee e le proprie attività con efficacia.

Nella realtà dei fatti la raccolta di fiducia si potrebbe tradurre anche in un'attesa in cui la persona – nell'esprimersi nel merito di un brand, di un'istituzione, di un altro soggetto – riesce a parlarne nella stessa modalità con cui si potrebbe esprimere parlando di sé. Un esempio classico di questo processo mentale sembrerebbe essere rappresentato dalle fotografie che ciascuno di noi pubblica sui social e che cercano di esprimere sempre il lato migliore di ciascuno, di raffigurare come vorremmo essere visti e giudicati dagli altri. Tanto che, se osserviamo le fotografie riportate a corredo degli articoli di fatti di cronaca nera, notiamo come queste siano belle e ben curate, a differenza di quelle che venivano pubblicate anni fa, estratte da carte d'identità fredde e rigide: istantanee *social* che diventano mezzi di accettazione sociale, di trasmissione di rassicurazione e fiducia.

Il concetto, quindi, di fiducia diventa sempre più ampio e inclusivo: la reputazione, il pregiudizio, lo *storytelling*..., parametri nuovi, differenti e complementari che

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

contribuiscono alla formazione e alla misura della stima di una persona, di un brand, di una istituzione... e che partecipano alle misure «statistiche» della fiducia.

Nelle ricerche di mercato molti sono i soggetti che cercano di analizzare il proprio livello di «reputazione», misurando quindi la credibilità che riscuotono all'interno di un gruppo sociale definito, in maniera tale da capire come e quanto sia stato recepito e interiorizzato del loro vissuto.

Comunicare le proprie qualità, le proprie «doti», parlare di sé in una modalità accattivante e allo stesso tempo diretta verso il consumatore tipo, operare su fattori quali competenza, capacità, trasparenza, far coincidere la propria comunicazione con le esigenze di chi ascolta... tutti elementi che emergono con la dimostrazione dei fatti e che quindi consentono alle persone di avere quei riscontri oggettivi sui quali poter attivare quel sentimento di fiducia.

Una miscela di emozioni e di fatti oggettivi, quindi, che la ricerca sociale ha da sempre cercato di «misurare», azzardandosi a superare il concetto puro di emozione e sentimento, per riuscire a formulare un *ranking* di stima (o di reputazione) di tutti quei fenomeni che fanno parte della vita pubblica, della vita politica, della vita sociale di ognuno di noi.

Senza spingersi oltre i limiti della deontologia, gli strumenti per analizzare indici di fiducia e percentuali ad essa riconducibili sono oggi sempre più raffinati e tecnologicamente avanzati, nonostante alcuni dei modelli più utilizzati ancora oggi siano stati formulati nei primi anni del secolo scorso.

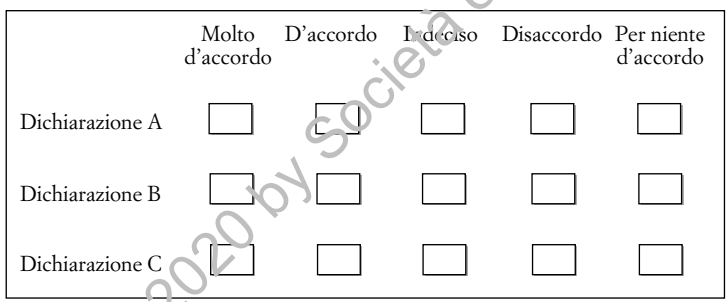
Infatti...

Un metodo molto diffuso di misurazione tra i ricercatori sociali è la *scala di valutazione Likert*. Questa scala è stata sviluppata nel 1932 con l'obiettivo di produrre un metodo di misurazione che fosse di semplice applicazione. Con questa metodologia l'atteggiamento di una persona viene misurato sottoponendo al soggetto una serie di affermazioni circa l'oggetto di studio e chiedendo

Copyright © 2020 by Società editrice Il Mulino

di esprimere il grado di accordo o di disaccordo rispetto a ciascuna affermazione (da 1 a 5 o da 1 a 7 o da 1 a 9). La somma di tali giudizi tenderà a delineare in modo ragionevolmente preciso l'atteggiamento del soggetto nei confronti dell'oggetto. La *scala di Likert* ci dà una misura ordinale della differenza fra la posizione attitudinale di un individuo e quella di un altro, ma non consente di esprimere con esattezza di quanto gli atteggiamenti differiscano fra loro perché non sappiamo per esempio qual è la differenza tra «poco d'accordo» e «molto d'accordo», essendo appunto una serie di parametri soggettivi.

Un altro sistema molto diffuso si rifà alle *scale numeriche*, di cui la più utilizzata è quella che impiega un voto di tipo scolastico (perché tutti abbiamo avuto un percorso scolastico e quindi siamo in grado di formulare un giudizio riconducendolo a questa unità di misura).



Tra le scale numeriche è corretto citare la *scala di Thurstone* che aiuta a confrontare l'atteggiamento con l'opinione attraverso una batteria di affermazioni-stimolo. La determinazione di pesi per ciascuna risposta individua uno score per ciascun oggetto di valutazione. Una curiosità sull'ideazione di questa scala: fu sviluppata da Louis Leon Thurstone nel 1928, come mezzo per misurare gli atteggiamenti e la fiducia degli studenti dell'università di Chicago verso la Chiesa e la religione.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Grado di accordo	Valori su scala a 11	
Basso	1.1	Affermazione A
	2.3	Affermazione B
	3.6	Affermazione C
Neutrale	4.9	Affermazione D
	6.8	Affermazione E
Alto	8.5	Affermazione F
	10.3	Affermazione G

Un ulteriore metodo di valutazione risiede nello *scalogramma di Guttman*. Questa scala misura l'atteggiamento utilizzando un set di dichiarazioni connesse sulla base della difficoltà o della facilità all'accettazione. Dalla cumulata delle affermazioni è possibile predire l'atteggiamento di una persona nei confronti, per esempio, di un oggetto, di un soggetto, di un brand, di un'azione.

Accettabilità	
Bassa	
1	Dichiarazione A
2	Dichiarazione B
3	Dichiarazione C
4	Dichiarazione D
Alta	

Un altro metodo applicato nella misurazione della fiducia è quello noto come il *Differenziale semantico di Osgood* che prevede la formulazione di scale semantiche dicotomiche basate su aggettivi contrapposti a cui sono attribuiti dei valori utili alla misurazione del posizionamento individuale.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

	Prodotto X							
	3	2	1	0	–1	–2	–3	
Buono	–	–	–	–	–	–	–	Cattivo
Economico	–	–	–	–	–	–	–	Costoso
Sano	–	–	–	–	–	–	–	Dannoso

Questi descritti sono i logaritmi maggiormente utilizzati, ma esistono molte altre metodologie applicate e rielaborate dai singoli ricercatori e dagli istituti per misurare la fiducia e gli atteggiamenti delle persone e tradurli in indici di valutazione. Un buon indicatore di reputazione (l'*Index Reputation*) può essere quello che si basa su un algoritmo che analizza, in un contesto ampio e tramite una scala di valori, i giudizi su alcuni fattori quali stima, fiducia, ammirazione e vissuto, anche in relazione al modo con cui gli intervistati si informano. Questo perché la reputazione è anche il risultato di come l'opinione pubblica indagata interpreta il brand, l'istituzione, il personaggio, filtrato attraverso i media con cui i valutatori si informano: televisione, giornali, web, analizzando quello che emerge, dalle opinioni, dai like e dai numeri di fan, dalle reazioni dei *follower*, dai commenti riportati sui blog, sui social, sui forum. L'*Index Reputation*, quindi, analizza le valutazioni dei singoli fattori e restituisce un numero indice che determina la reputazione complessiva. Oltre all'*Index Reputation*, esistono numerosi strumenti che consentono di valutare la reputazione di un personaggio e/o di un brand, prodotto, azienda, relativamente ai contenuti diffusi in rete. In questo caso si parla più specificatamente di analisi della *web reputation*. La *web reputation* riguarda, quindi, tutto quello che viene detto dagli utenti internet in merito a un determinato soggetto, prodotto, brand, ecc. L'analisi di *web reputation* si basa su un monitoraggio costante e, spesso, in tempo reale dei contenuti presenti in rete riguardanti l'oggetto di indagine e rappresenta un'attività strategica fondamentale

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

per capire qual è l'opinione diffusa online relativamente a quella specifica tematica. In termini quantitativi, l'analisi consente, tramite degli algoritmi e dei *tool* di monitoraggio, di estrapolare dal web tutti i contenuti relativi all'indagine e assegnare un punteggio a ciascun *topic* in base al *sentiment* (negativo, neutrale, positivo) emerso. Questo permette, alla fine, di ottenere un valore finale della *web reputation* complessiva. Inoltre, questo tipo di monitoraggio permette di realizzare un'analisi di tipo qualitativo – tramite un'analisi semantica – per evidenziare le parole e/o le frasi maggiormente associate al personaggio, brand, prodotto, ecc.

Come appena affermato, quindi, per ogni ricerca sociale che abbia come obiettivo quello di misurare la reputazione, oltre alla raccolta dati che interessa principalmente la «fiducia», vengono collezionate in maniera capillare e metodica, molte altre informazioni in grado di mettere in relazione stretta chi è il soggetto valutatore – di ogni intervistato si creano schede di anagrafica attraverso batterie di domande che individuano età, genere, occupazione, titolo di studio, come si informa, cosa vota – con quello che è il nucleo dell'indagine.

Questa raccolta capillare di dati e informazioni, è indispensabile e necessaria poiché quello della fiducia è uno dei temi fondamentali nei rapporti tra persone o cose o istituzioni, e definisce il perimetro della qualità in cui si pone la relazione stessa. In ogni rapporto, infatti emergono lati di fiducia e di sfiducia: è raro, ma indicativo, rilevare una totalità di sfiducia o di fiducia.

Avere quindi una «buona reputazione» è sicuramente tra i fattori più importanti che permettono di far emergere quel famoso stato emozionale in grado a sua volta di far scaturire, quasi automaticamente e sicuramente in maniera inconscia, la possibile sensazione di fiducia.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Secondo Lei, esiste un legame tra reputazione e fiducia?	Totale %	18-24 anni %	25-44 anni %	45-64 anni %	Più di 65 anni %
Sì, una persona/azienda/istituzione con una buona reputazione ispira automaticamente fiducia	55,0	38,4	53,0	55,2	62,3
No, sono concetti diversi, anche se simili	27,5	30,9	30,4	26,9	23,7
No, sono due cose completamente diverse	10,1	20,3	7,2	11,9	7,9
Non sa/non risponde	7,4	10,4	9,4	6,0	6,1

2. *Fiducia/sfiducia in una popolazione che invecchia al cospetto dei Millennials*

Come appena visto, in generale, la fiducia è un concetto complesso e le dinamiche che portano alla sua definizione cambiano da generazione a generazione. Nei più giovani, il processo di attribuzione della fiducia tende a basarsi maggiormente sull'aspetto emotivo. Questo è dovuto, molto probabilmente, alla loro minor esperienza nel percorso di socializzazione e, di conseguenza, minor aspetti e strumenti oggettivi per le valutazioni nel definire per esempio una persona, un brand, degna di fiducia.

Forte appare l'influenza del «gruppo» nelle loro valutazioni, la via dell'omologazione per non essere isolati. Inizialmente, quindi, la componente puramente sentimentale risulta prevalente nel processo di definizione della fiducia.

Un sondaggio sugli *influencer marketing* condotto da Collective Bias che ha coinvolto 14.000 intervistati negli Usa, ad esempio, ha rivelato che il 70% dei consumatori Millennials sono influenzati dalle raccomandazioni dei loro coetanei nelle decisioni di acquisto.

Successivamente, con il crescere, arrivano le nuove esperienze che aiutano a costruire nuovi elementi cognitivi che affiancano i parametri di giudizio soggettivi diventando man mano più importanti.

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

Come è facile intuire, la situazione inversa si verifica nella parte di popolazione più anziana. Qui a prevalere è la componente oggettiva, dovuta alla lunga esperienza che ha permesso di accumulare vari elementi di valutazione e una convinta consapevolezza dell'essere.

In generale, pensando alla Sua situazione personale, economica, lavorativa... quanta fiducia ha nel futuro?	Totale %	18-24 anni %	25-44 anni %	45-64 anni %	Più di 65 anni %
Molta	4,6	2,8	7,1	4,1	2,9
Abbastanza	35,9	45,2	37,2	34,4	33,4
Fiducia	**40,5**	**48,0**	**44,3**	**38,5**	**36,3**
Poca	42,7	37,8	40,8	43,1	46,1
Per nulla	9,7	6,0	7,1	12,7	9,9
Non fiducia	**52,4**	**43,8**	**47,9**	**55,8**	**56,0**
Non sa/non risponde	7,1	8,2	7,8	5,7	7,7

... e pensando, invece, al futuro del nostro paese, quanto si sente ottimista? Quanta fiducia ha nel futuro del paese?	Totale %	18-24 anni %	25-44 anni %	45-64 anni %	Più di 65 anni %
Molta	3,8	4,0	5,1	4,8	0,8
Abbastanza	29,2	28,5	31,1	31,3	24,4
Fiducia	**33,0**	**32,5**	**36,2**	**36,1**	**25,2**
Poca	41,7	31,7	39,3	38,5	51,9
Per nulla	17,7	14,9	16,0	21,8	15,4
Non fiducia	**59,4**	**46,6**	**55,3**	**60,3**	**67,3**
Non sa/non risponde	7,6	20,9	8,5	3,6	7,5

Questo «scontro generazionale» si registra un po' in tutti i campi. I cosiddetti Millennials (la generazione nata fra i primi anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta), essendo «nativi digitali» sono abituati a interagire e socializzare tramite la rete. Il web rappresenta la loro quotidianità e ogni aspetto della loro vita passa attraverso lo smartphone, in un conflitto perenne tra «realtà» e «verosimile».

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Per Lei, la scelta di fidarsi o meno di una persona/azienda/istituzione si basa...	Totale %	18-24 anni %	25-44 anni %	45-64 anni %	Più di 65 anni %
Su elementi oggettivi	61,6	36,9	61,3	66,3	63,6
Su elementi soggettivi, a pelle	29,1	46,6	30,6	27,5	23,8
Non sa/non risponde	9,3	16,5	8,1	6,2	12,6

Rispetto alla generazione più adulta, sono portati a fidarsi della rete ed è attraverso questo mezzo che si formano le loro opinioni e fanno le loro valutazioni. Il web viene visto come un mezzo trasparente che consente di avere una conoscenza globale su tutto e tutti, offrendo il miraggio di avere tutti gli strumenti utili per poter giudicare chi e cosa merita fiducia, a differenza della popolazione più anziana, dove si predilige sicuramente l'esperienza diretta. Il contatto umano e la propria consapevolezza sono invece la dinamica principale con cui gli *over* 50 concedono la fiducia a qualcuno o qualcosa.

Anche dal punto di vista personale, i giovani mostrano un maggior ottimismo generale rispetto agli adulti e sono portati ad avere maggior fiducia, sia negli altri sia nel loro futuro prossimo.

I giovani, diceva Goethe, sono insopportabili. Benedetto Croce lo seguiva e rincarava la dose: i giovani non devono dare fastidio, prima imparano che la vita è una lotta per superare angosce e paure e prima diventeranno adulti consapevoli. I Millennials esprimono comunque un maggior ottimismo, conquistato nonostante stia venendo meno il principio di autorità e la fiducia verso le generazioni più anziane – un tempo fondamento di ogni rapporto educativo – stia man mano diminuendo. Infatti l'ottimismo insito nei più giovani è rappresentato dalla fiducia che trae forza dai legami, familiari e amicali, tra pari, con un forte desiderio di interazione e di confronto, e anche quelli sociali di appartenenza ad associazioni e gruppi di volontariato e di cittadinanza attiva. Una fiducia che nasce dal sapere di avere tutto il futuro a loro disposizione!

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

3. *Dalle Gazzette agli «influencer». La fiducia nei nuovi paradigmi della comunicazione*

Grazie alla mole di contenuti che girano nel web, è più facile per un utente reperire notizie e formarsi una propria opinione su una persona, azienda, istituzione, brand e decidere se quest'ultima è meritevole o meno di fiducia. La sensazione generata dalla rete, come già detto in precedenza, è quella di una maggiore trasparenza: «posso sapere tutto di tutti e posso decidere se fidarmi o meno».

Non è però tutto oro quello che luccica. Il web, e in particolare il mondo dei *social network*, consente a tutti (o quasi) di poter pubblicare una notizia, di diffondere informazioni, di scrivere la propria rubrica, il proprio blog, con l'elevato rischio di condividere e di incorrere in *fake news*. Un fenomeno che può condizionare l'opinione pubblica e che preoccupa non solo l'Italia ma anche altri grandi paesi europei e del resto del mondo, come Germania, Francia, Spagna, Brasile e altri. In questi casi, dunque, le dinamiche che fanno accendere l'interruttore della fiducia ricoprono un ruolo fondamentale. Una fonte autorevole, che gode di ottima reputazione e della fiducia degli utenti, può fare da discriminante per determinare la veridicità della notizia.

Più ci si fida di chi scrive e la reputazione è alta, più la notizia è ritenuta attendibile e credibile.

Cambiano i tempi, cambiano i metodi di comunicazione e cambiano le dinamiche della fiducia. Nel mondo *social* ricoprono un ruolo molto importante gli *influencer*, una figura «ibrida» a metà tra un testimonial e un consumatore produttore di contenuti: un *prosumer*. L'*influencer* si fa *ambassador* di un brand, di un'idea, di un contenuto, creando recensioni e postando sui suoi *social network* le sue «creazioni». Con questo metodo conferisce una buona visibilità al brand, inserendolo in un contesto di vita reale, o verosimile. Di conseguenza, si creano delle dinamiche che danno vita a una promozione edificata principalmente sul passaparola e sul singolo desiderio di immedesimazione.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Un *influencer*, per godere di credibilità e fiducia, sia da parte del brand che lo sceglie sia da parte dell'utente finale, deve rispettare alcune caratteristiche chiave: prima di tutto deve avere una consolidata e vivace attività sui *social network*; avere competenze in uno specifico ambito (moda, food, sport...); avere un nutrito seguito in termini di *follower* (tra cui anche altri *influencer*); avere la capacità di creare identificazione nei propri *follower* che, in funzione di questo, tenderanno a emularli; avere credibilità, mostrandosi, di fatto, realmente coinvolti dal prodotto che pubblicizzano; essere autentici e spontanei, dando vita a contenuti originali inseriti in modo autentico e naturale nel proprio *storytelling*.

L'utilizzo degli *influencer* diviene di fondamentale importanza soprattutto per raggiungere il target dei Millennials. Questi ultimi, infatti, rappresentano la parte di popolazione che, nelle proprie scelte di acquisto, maggiormente si lascia influenzare dai personaggi che segue sui social e, quindi, si fida dei loro suggerimenti. Per un *influencer-prosumer* (e per l'azienda che lo sceglie come *testimonial*) poter godere della fiducia dei propri fan rappresenta, quindi, l'elemento cardine della propria figura. E per ottenere la fiducia bisogna essere credibili e avere ottime doti comunicative, convincere prima sé stessi della validità del prodotto sponsorizzato e poi influenzare, appunto, i propri seguaci. L'*influencer* è un po' come quell'amico di cui ti fidi e a cui chiedi consiglio su un argomento che conosce meglio di te, per questo è fondamentale riuscire anche a creare empatia con i propri *follower*.

Un'analisi condotta da Twitter con Annalect sugli *influencer* ha rivelato che i brand che hanno accoppiato la loro immagine con gli *influencer* hanno aumentato l'intenzione all'acquisto del 5,2%, da qui la crescita evidente di fiducia registrata.

Una crescente attenzione verso questo fenomeno come strategia di marketing è stata messa in evidenza anche da uno studio di Hub Influencer Marketing che ha mostrato un aumento del 325,0% in un anno nelle ricerche del motore Google.

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

Il percorso di *influencer marketing* si compone di tre fasi principali: 1) ricerche sul mercato degli *influencer*; 2) sviluppo dell'attività degli *influencer*; 3) attività di *influencer marketing*. La prima fase riguarda lo studio del prodotto, che va dall'ideazione del *concept* al test di prodotto. Nella seconda fase si passa al *marketing plan*, al posizionamento e alla creazione del messaggio e dei contenuti, per giungere poi alla terza fase che rappresenta la vera e propria campagna di *influencer marketing*, con la diffusione dei contenuti da parte degli *influencer*.

Nuovi settori del marketing si fondano «sull'autorevolezza» degli *influencer* – non solo le stelle internazionali del livello di Kendall Jenner o Selena Gomez – possono indurre, perché dietro lo schermo del pc o dello smartphone ci sono persone che attraverso i *social* «seguono» personaggi di cui si fidano, e a cui si ispirano: analizzare le loro abitudini e il loro vissuto permette di conoscere chi sono e cosa desiderano e mirare quindi il mercato e la comunicazione... un po' come un tempo si frugava nei loro rifiuti.

È evidente che l'autenticità è la chiave per i post degli *influencer*, che se appaiono liberi e non vincolati a monte vengono letti come unici e non sono respinti dagli utenti. Un'empatia tra personaggio e persona che sembra emergere in maniera più evidente tra gli *influencer* meno *star web*, «quelli come noi», con un seguito meno internazionale e dove la capacità di identificazione è molto più semplice e fattibile, dove diventa maggiore la capacità del *web influencer* di intercettare e interpretare i desideri del pubblico ma senza tradire le aspettative. Perché, in questo caso, potrebbero esserci dei danni, e l'*influencer* potrebbe cadere rovinosamente sui resti della fiducia tradita.

4. *Sviluppi e dinamiche della fiducia/sfiducia nelle istituzioni e nelle imprese/organizzazioni*

Anche le istituzioni, le imprese e le organizzazioni sono sottoposte alle dinamiche di fiducia/sfiducia. I pro-

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

cessi che portano a esprimere fiducia verso un'istituzione seguono delle dinamiche differenti rispetto al giudizio nel merito di un personaggio/soggetto. In entrambi i casi la percezione soggettiva è importante, tuttavia nel contesto istituzionale la fiducia scaturisce sulla base dell'esperienza diretta – se incontrata almeno una volta nel percorso di vita – o indiretta: se raccontata da conoscenti o letta da «qualche parte». L'efficienza, la sicurezza, la capacità di svolgere le proprie funzioni, il timing... unitamente a tutti quei fattori che ne potrebbero inficiare il giudizio e che si fondano sulla situazione personale, economica e sociale che il cittadino vive in quel determinato momento.

La fiducia nelle istituzioni è strettamente connessa all'autorevolezza e alla vicinanza per operatività con i cittadini. Se si osservano i dati, infatti, emerge che gli enti e le istituzioni che, in linea generale e costante nel tempo, godono di maggior contatto con la popolazione sono quelle più amate, come i Vigili del Fuoco, la Polizia, i Carabinieri, la Guardia di Finanza.

Sono istituzioni che svolgono il proprio lavoro in prima linea al servizio della comunità, generando a loro volta una buona sensazione di sicurezza, di efficienza, di autorevolezza... facendo scattare quell'interruttore speciale della fiducia. Tra di loro «spiccano», come protagonisti singoli e non «di corpo» due figure importanti come il presidente della Repubblica e il papa, sempre ai vertici dei *ranking*.

Anche le amministrazioni locali nella maggior parte dei casi godono di un discreto indice di fiducia. Tuttavia il giudizio su di loro risiede principalmente nel carisma della figura che le presiede.

In questa disquisizione si arriva velocemente a quelle istituzioni che hanno contatti politici diretti come i partiti, il Parlamento, il Governo... Gli effetti della mancata rappresentanza qui si fanno severi e sono sottoposti in maniera diretta alla situazione personale dell'elettore.

Nella maggior parte dei casi le promesse non mantenute o fraintese, insieme alle migliaia di parole espresse dagli imbonitori politici giocano un ruolo fondamentale e

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

creano più spesso schiere di tifosi e antagonisti tra i più caldi e i più tiepidi. Godono della minor fiducia nella scala delle istituzioni proprio perché, nel giudizio si sottopongono a un doppio filtro: l'appartenenza politica del cittadino-elettore e il giudizio sulla persona.

Essendo considerate come le principali responsabili, sia in positivo sia in negativo, dell'attuale situazione del paese e delle famiglie italiane, rilevano un giudizio fortemente negativo, al di sotto della sufficienza.

Ad esempio, la crisi economica-finanziaria che ha coinvolto anche il nostro paese a partire dal 2008, ha contribuito nel generare una sensazione di sfiducia, che è montata negli anni, nei confronti delle istituzioni politiche... tutte.

In 10 anni e mezzo con l'accentuarsi delle problematiche economiche, lavorative, finanziarie, ecc. l'opinione pubblica ha cominciato ad aver sempre minor fiducia nel futuro e, di conseguenza, anche nelle istituzioni governate dalla politica. Guardando i dati, infatti, quasi 2 italiani su 3 non si fidano del futuro e sono preoccupati per la situazione economica, finanziaria e lavorativa, con un dato in costante crescita negli ultimi 2 anni.

È evidente che risulta impossibile accontentare tutti nelle scelte di governo, tuttavia le narrazioni che vengono sviluppate dagli uffici stampa politici sono forse troppo sbilanciate sul fronte degli annunci shock a discapito di ciò che realmente si può concretizzare. Così gli italiani, negli ultimi anni, si sono sempre più allontanati dal «credo politico» affidandosi alla migliore promessa elettorale e generando quei flussi liquidi del voto che spostano velocemente i consensi da un partito all'altro senza più legami.

È evidente che questa crisi della politica è anche legata fortemente ai diversi scandali che si sono succeduti e che hanno coinvolto in maniera trasversale chiunque, di qualsiasi colore politico e sede geografica.

La crisi della fiducia nella politica si può leggere in alcuni segnali importanti: in maniera evidente nel calo delle affluenze elettorali e scavando nel forte pregiudizio

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

negativo presente nei confronti delle politiche economiche dei governi che dal 2008 hanno preceduto l'attuale di cui oggi si «godono» gli effetti.

È fondamentale, quindi, per le istituzioni come i brand, le aziende, le persone (*influencer*, ecc.) – dare un'immagine di sé che sia credibile e che dimostri con i fatti di lavorare in modo efficace ed efficiente, al fine di conquistare la fiducia dei cittadini o del target giudicante. Come un *influencer* che pubblicizza un prodotto, così un'istituzione deve mostrare il proprio lavoro, i risultati raggiunti, i successi... sfruttando il potenziale della rete, che a differenza di alcuni anni fa, oggi permette di raggiungere un'ampia platea e avvicinare l'istituzione al cittadino.

In definitiva, il processo di fiducia racchiude delle dinamiche complesse e dei meccanismi, sia oggettivi che soggettivi, che rendono non immediato il fidarsi di qualcuno. Non è facile fidarsi degli altri, né tantomeno facile convincere gli altri che meritiamo la loro fiducia. Forse è per questo che, nonostante i continui cambiamenti della società, dei mezzi di comunicazione, delle strategie, per molti vale ancora il vecchio proverbio «Fidarsi è bene, non fidarsi è meglio».

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

ALDO BONOMI

LA FIDUCIA AL TEMPO DELLA PAURA

La fiducia è quella merce leggera che più la usi più si riproduce, ma perché venga usata e possa riprodursi ci deve essere un'intelligenza sociale e un'impalcatura istituzionale che ne favorisca la diffusione. Così è stato dal secondo dopoguerra del Novecento sino a fine secolo, poi siamo entrati in una dolorosa metamorfosi in cui la merce leggera che circola con più facilità è la sfiducia, reazione velenosa alla paura che sempre si genera nei momenti di crisi di senso collettivo, quando vengono a mancare i luoghi dell'elaborazione e della mediazione sociale e politica delle incertezze che attraversano le vite minute[1].

Come ho scritto recentemente in apertura di un libro scritto a quattro mano con Pierfrancesco Majorino[2], ci troviamo oggi a vivere in un contesto di vita quotidiana che assomiglia a un labirinto nel quale le persone si aggirano smarrite e impaurite. Franz Kafka[3] scriveva che la paura era la parte migliore di sé, forse perché la paura era un ingrediente irrinunciabile della sua letteratura più affilata e onirica. Vero è che nei secoli l'arte ha sempre avuto un rapporto stretto con la paura e le sue forme di esorcizzazione, ma quella kafkiana è forse quella che prima e più ha insistito sulla dimensione labirintica

Aldo Bonomi, fondatore del Consorzio Aaster e coordinatore dei progetti di ricerca riguardanti le dinamiche antropologiche, sociali ed economiche dello sviluppo territoriale. Editorialista del «Sole 24 Ore», con la rubrica «Microcosmi». Tra le sue numerose pubblicazioni: «Nel labirinto delle paure» (con P. Majorino, Bollati Boringhieri, 2018) e «Tessiture sociali» (con F. Pugliese, Egea, 2018).

[1] A. Bonomi, *Ritrovare fiducia e partecipazione nei territori*, in «Il Sole 24 Ore», 27 agosto 2019.

[2] A. Bonomi e P. Majorino, *Il labirinto delle paure*, Torino, Bollati Boringhieri, 2018.

[3] F. Kafka, *Lettere a Milena*, Milano, Mondadori, 1999.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

dell'esistenza. Ma per noi che più modestamente lavoriamo comunicando al tempo delle paure sociali diffuse occorre provare a delineare, se non proprio qualche via di uscita collettiva dal labirinto, almeno contribuire a costruire una mappa che faciliti i soggetti sociali a orientarsi. Dunque l'orientamento si gioca innanzitutto nella sfera pre-politica, nella capacità di collocare tra politica ed economia *la società che si è fatta moltitudine*, che ha perso le appartenenze collettive legate alla dimensione di classe. All'interno delle appartenenze le paure dei singoli diventavano paure collettive e poi circuiti di fiducia collettiva all'interno di un conflitto progressivo. Oggi la paura assume tantissime forme e la troviamo come ingrediente di base non solo quando parliamo di temi caldissimi come le migrazioni ma anche quando parliamo di cose che hanno a che fare con la quotidianità come il cibo, il lavoro, l'istruzione, il *welfare*, il nostro essere parte della rete digitale, il nostro stare dentro il paesaggio, l'impronta ambientale che lasciamo, ecc. A monte di questa diffusione della paura vi sono due grandi processi connessi che hanno a che fare con trasformazioni epocali in corso ormai da tempo e che hanno nel 2008 un momento di svolta cruciale nel processo di metamorfosi. Nel lungo periodo a cavallo del secolo abbiamo assistito al tramonto dell'epoca fordista e alla fine del *patto socialdemocratico* basato sulla dialettica capitale-lavoro. Lo Stato diventa soggetto centrale nel governo della redistribuzione e dell'inclusione attraverso i diritti di cittadinanza; al contempo abbiamo visto sorgere l'alba della globalizzazione che introduce un nuovo paradigma interpretativo basato sulla dialettica tra flussi e luoghi. Il labirinto delle paure è fatto dalle macerie di quel patto socialdemocratico, a proposito di sociologia delle macerie, che ha visto in crisi da noi e in Europa la democrazia rappresentativa e la società di mezzo non più in grado di sostenere con il *welfare* diritti di cittadinanza, diritti universali, diritti civili e diritti sociali. Il salto d'epoca ha infatti comportato la crisi della società verticale, quella che si reggeva sulle tre polarità di capitale, lavoro con lo Stato in mezzo.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

La società verticale presupponeva un posizionamento rispetto a queste polarità e aveva un punto di riferimento nella statualità e nel *welfare*; prevedeva la possibilità di prendere l'ascensore sociale e di chiedere il cambiamento attraverso il conflitto. Gli interessi e il senso si tenevano insieme in quelle appartenenze che erano anche appartenenze di classe. In questo modo si è prodotto un meccanismo progressivo di inclusione, che ha generato ad esempio la crescita dei ceti medi. La fine del patto socialdemocratico implica perciò il cambiamento della cassetta degli attrezzi, delle categorie interpretative ereditate dal Novecento, pena il trovarsi in un costante stato di spaesamento. In altre parole, per riprendere le riflessioni di Giovanni Arrighi sul «sistema mondo», per capire i cambiamenti in atto non basta più chiedere «che lavoro fai?», devo chiedere almeno «di che genere sei? Di quale etnia sei? Qual è la tua visione del mondo»[4]. All'operaio massa del fordismo non si chiedeva l'etnia perché il problema non sussisteva, così come quello del genere e della visione ideologica del mondo. Si poteva ricavare il tutto dalla sua posizione all'interno della catena del valore ben rappresentata dalla catena di montaggio. Oggi la catena del valore è diventata ragnatela del valore all'interno della quale il consumatore diventa riferimento, per non parlare del modo in cui la ragnatela del valore oggi cattura la nostra vita quotidiana in quanto utenti del web. Siamo passati dalla figura del «consumattore» prodotta dalla società dello spettacolo nel primo postfordismo di cui ho parlato ormai vent'anni fa nel *Distretto del piacere*[5], alla figura del «consumattore digitale» che naviga tra i vati-blogger del fashion, del food, del lifestyle, ecc.

Nella prima fase della metamorfosi, che possiamo definire globalizzazione inclusiva via mercato (durata lo spazio di una breve illusoria stagione), la promessa me-

[4] G. Arrighi, *Il lungo XX secolo. Denaro, potere e le origini del nostro tempo*, Milano, Il Saggiatore, 2014.

[5] A. Bonomi, *Il distretto del piacere*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

fistofelica di inclusione in un nuovo sistema di opportunità basato su un grande movimento di apertura mondiale passa per l'abbattimento sistematico dei confini economici, politici, ma anche culturali e sociali, costruiti nel corso di uno o più secoli di storia. È questa l'ormai mitica fase «liquida» intuita e analizzata nei mille risvolti da Zygmunt Bauman[6], in cui non solo le istituzioni (politiche, economiche, sociali) ma anche le forme di convivenza giù sino al fondamento sociale della famiglia vengono «liquidate», talvolta in nome di un cosmopolitismo astratto quanto ingannevole. Infatti, come lo stesso Bauman ha ricordato, la «voglia di comunità» rimane, il desiderio di legame sociale rimane, anche a fronte di un'ideologia che spinge a scambiare lo sradicamento con la promessa inclusiva in nuovo mondo globalizzato attraverso una continua espansione dei mercati e di istituzioni sovranazionali. Queste istituzioni dovrebbero regolare l'inclusione nell'ottica dell'abbattimento dei confini più che della ricostruzione di grandi istituzioni di governo del sistema di minacce/opportunità del cambiamento. Nel 2008 questa nuova grande impalcatura del nuovo edificio globale crolla per i noti motivi che qui non è il caso di dettagliare, producendo una situazione in cui le persone anziché provare a navigare o semplicemente a stare a galla nella società liquida si trovano a vagare tra le macerie polverose del mondo novecentesco mandato al macero e la solidità delle mura di una cittadella della globalizzazione diventata improvvisamente selettiva, estrattiva, attraversata da ricorrenti fenomeni di polarizzazione dentro/fuori e dove lo stare dentro implica un alto grado di accettazione dell'incertezza con meccanismi fiduciari sempre più delegati o incorporati negli algoritmi. Siano essi al servizio dei grandi *player* del digitale, oppure democratici come il *blockchain*, la logica dell'algoritmo rimane, per riprendere la dicotomia di Roberto Esposito *immunitas/communitas*[7], un'espressione molto sofisticata dell'*im-*

[6] Z. Bauman, *La società dell'incertezza*, Bologna, Il Mulino, 2008.
[7] R. Esposito, *Communitas*, Torino, Einaudi, 2006.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

munitas, ovvero di una regolazione dei rapporti sociali totalmente delegata a terzi (di solito la legge e i contratti, qui un dispositivo tecnologico), laddove il dispositivo comunitario presuppone gratuità e senso di reciprocità (dono e obbligo morale di restituzione). Così le forme di convivenza si sono logorate e sono spesso teatro di quella che io chiamo «guerra civile molecolare». Una delle ragioni per le quali siamo arrivati qui è che abbiamo perso il senso di comunità, nella duplice accezione di *munus* (dono) e *onus* (peso) insieme (*cum*). Oggi prevale l'*immunitas* che riduce l'orizzonte della responsabilità delle azioni di ognuno ai contratti, al di là delle conseguenze. Discorso che vale anche per il sindacato che se rimane ancorato alla pura dimensione contrattualistica senza farsi sindacato di comunità (dei lavori) o sindacato di strada nel sociale, farà fatica a ridare linfa alla sua dimensione di senso.

Il venir meno delle condizioni di contratto produce senso di esclusione, senso di solitudine, incertezza, ma anche rancore e odio. Rispondere all'odio, agli *haters*, con l'odio aumenta il contagio perciò occorre lavorare per smontare i codici e svuotare i bacini di odio per generare fiducia. Naturalmente è più facile dirlo che farlo, è un lavoro di lunga lena, che certo ha bisogno di simboli o di persone che li interpretano con sobrietà. È un po' come se della triade laica libertà, uguaglianza, fraternità, quest'ultima fosse stata completamente rimossa dall'orizzonte di senso comune. Da questo punto di vista quando guardo alle culture oggi dominanti nei palazzi della politica nazionale mi sembra di vedere un'accoppiata di forze «adattive» rispetto alla paura sociale che incarnano l'una l'*immunitas* dell'uno che vale uno e tutti di fronte alla legge, condita da partecipazione algoritmica, l'altra la *communitas* perimetrata chiusa nel sovranismo a reciprocità limitata. Ciò che manca, o che comunque è assai minoritaria, è la *communitas* aperta. Aperta non vuol dire però orientata a cancellare le differenze, ad abbattere i muri *sic et simpliciter*, aperta significa provare a integrare diverse identità all'interno di meccanismi di

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

protezione mutualistici allargati (questo vale anche per la statualità), altrimenti è difficile passare dalla paura alla speranza. Non è un caso che, a mio modo di vedere, oggi l'unica autorità che prova a percorrere la strada che porta dalla paura alla fiducia passando per la speranza è quella pontificia, che però giustamente si ferma alle soglie della politica dove si suppone che qualcuno prenda il testimone, partendo dalla crisi di senso che ci ha portato in una società sovrabbondante di mezzi con fini sempre più incerti, o addirittura di mezzi che incorporano i fini, con ciò dando l'illusione di superare le incertezze. Ma cancellare le incertezze non è il modo giusto per affrontare le paure. Così come non è rendendo inutile l'«inefficiente» fatica di costruire la fiducia che si proteggono le persone dal potere. In questo senso occorre ripartire dai volti e non dai voti, facendo nostro l'invito di papa Francesco quando allude al fatto che ognuno di noi ha una parte di sé che è periferia, che è paura dell'esclusione per noi occidentali immersi nella società del benessere, che è paura di non essere inclusi per gli abitanti dei paesi che si affollano nelle *megacities* che punteggiano tutti i continenti o che attraversano il deserto per tentare l'attraversata del Mediterraneo[8]. Anche in questo caso se non si parte dal riconoscimento della periferia interiore prevarrà la logica immunitaria dei «contratti di ridislocazione» dei grandi processi migratori globali.

Siamo di fronte a un salto d'epoca, o, se si preferisce, a una fase di metamorfosi, e non di transizione, che richiede di mettere in conto di stare dentro le lunghe derive del tempo storico senza lasciarsi ingabbiare dal «presentismo» in cui tutto diventa emergenza. Il presentismo svuota di significati parole come comunità, territorio, coesione sociale, tutti concetti che infatti sembrano avere perso il mordente di un tempo, oppure vengono piegati allo *storytelling* politico-mediatico. In effetti credo che queste parole non mordano più per ragioni di ordine

[8] Papa Francesco, *Laudato si'. Enciclica sulla cura della casa comune*, Cinisello Balsamo, Edizioni San Paolo, 2015.

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

economico e di ordine socio-culturale. Dal punto di vista economico siamo di fronte alla fine dell'epoca di un certo umanesimo industriale, quello che, senza voler fare un panegirico dell'impresa, ha svolto una funzione di civilizzazione importante anche attraverso l'esercizio della dialettica capitale-lavoro, perché attraverso quel conflitto si produceva sfruttamento, ma anche un certo benessere, mediato dal *welfare*, inclusione e significativi collettivi. Nel salto d'epoca produttivo ho l'impressione che veniamo stimolati tantissimo alla produzione di senso, nel senso che la potenza dei mezzi ci induce a un cambiamento continuato del modo di consumo, del modo di produzione, del modo di comunicare, senza che però a tutto questo corrispondano meccanismi di inclusione e di redistribuzione. E questo è ben visibile sul territorio, dove i soggetti minuti sono tutti mobilitati per non perdere il ritmo, per cercare di uscire dal margine, rischiando però di sembrare come il criceto che fa correre la ruota. A fronte di questo abbiamo uno scenario socio-politico culturale connotato da «adattivismo», inteso come adattamento acritico alla composizione sociale data e ai meccanismi di modernizzazione che vengono avanti, talvolta persino decantati. Così ci si trova di fronte a tre blocchi sociali: da una parte il bacino del rancore, di chi subisce questi processi ai quali cerca di agganciarsi in maniera precaria attraverso un adattamento che è uno spalmarsi come benzina sul rancore, magari con qualcuno che ti offre pure il cerino. Dall'altra c'è una composizione sociale caratterizzata dalla moltitudine che altro non è che la dimensione di massa senza il sistema ordinatorio delle classi. Qui non è più un problema di conflitto di classe e di ideologia, è un problema di egologia secondo il quale «uno vale uno» e ci si deve adattare a una soggettività desiderante per l'ecologia, per i beni comuni, per i cambiamenti. Terzo blocco, per usare una metafora, è quello dei temperamatite dei flussi che pensano di includere con i cinguettii che altro non fanno che arricchire la miscela detonante del rancore. Se questa è la situazione, e sia chiaro che non ho nessuna intenzione

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

di fare il temperamatite, così come non ho intenzione di fare l'arcangelo vendicatore del rancore né di inseguire la soggettività desiderante, credo che la cosa più saggia sia quella di contribuire a *ricostruire intelletto collettivo sociale*. Cosa significa? Anche qui occorre prenderla alla lontana, intendo dire che se guardo alla storia italiana, la storia economica, sociale e politica di questo paese, si vede come di metamorfosi ne abbiamo già affrontate altre volte, certo non senza dolore. Nel salto d'epoca che dal latifondo e dalla mezzadria ci ha portato all'industrializzazione, con i vari cantori contemporanei, la comunità aveva i suoi interpreti in figure anche distanti per ruolo come Danilo Dolci e Adriano Olivetti, ma anche da figure come Giuseppe Di Vittorio. Se poi andiamo al fordismo abbiamo avuto diverse interpretazioni raccontate da Mario Tronti, da Romano Alquati, dalla letteratura sulla comunità operaia, da Pierre Carniti e Bruno Trentin. Siamo addirittura riusciti a raccontare il primo post fordismo con i suoi distretti industriali attraverso il racconto di Giacomo Becattini, Giuseppe De Rita, Enzo Rullani, come pure ho provato io con il capitalismo molecolare. Abbiamo insieme raccontato quella dimensione del capitalismo di territorio, del «piccolo è bello» oggi sostituito dal «connesso è bello». Oggi siamo alla ricerca di un nuovo intelletto collettivo sociale, adeguato alla nostra epoca. Per fare questo ci vogliono laboratori che sappiano coagulare pezzi di intelligenza sociale diffusa, di saperi e di competenze. Da quei laboratori scaturiranno, si spera, nuovi corpi intermedi, nuove rappresentanze, nuove identità capaci di lavorare per mettere su nuove basi la relazione tra modernizzazione e civilizzazione.

Spesso si tende a guardare solo la punta della piramide: ad esempio, nelle circostanze che stiamo vivendo, il confronto politico venga vissuto con la preoccupazione di decifrare il nuovo posizionamento dell'élite. Ma non è una strada obbligata, perché è sempre possibile scartare di lato per verificare in profondità come il salto d'epoca abbia rimescolato le carte della società e dell'orizzontalità del vivere. Detto con un linguaggio dell'oggi, bisogna ca-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

pire se il *general intellect*, che viene avanti con le sue retoriche e i suoi processi di globalizzazione e di modelli produttivi cambiati, si può misurare con un intelletto collettivo sociale in grado di contrastare, di mediare, di rapportarsi con il *general intellect* condensato nella logica stringente dell'algoritmo e si «smaterializza» nella *Gafa economy*. In sostanza, dobbiamo cercare di capire se prende forma un intelletto collettivo sociale in grado di dire la sua rispetto al disegno del futuro. Ma prima di ragionare di futuro, bisogna saper *ricordare il futuro*. Se guardassimo a un altro salto d'epoca della nostra storia, quello che trasformò l'Italia da paese agricolo in paese industriale, scopriremmo come fu accompagnato da un'intelligenza collettiva sociale, fatta da operatori di comunità e da una capacità di agire nella società, in grado di farne racconto. Scartare di lato significa non farsi catturare anche dall'altra retorica, quella del promettificio che sta attanagliando la politica e che cerca in tutti i modi di inseguire il mercurio della scomposizione sociale. Ma come ben noto, quando si rompe un contenitore il mercurio si sparpaglia ed è impossibile metterlo in un nuovo contenitore: allo stesso modo è del tutto illusorio pensare che quella retorica sia in grado di rimettere insieme il mercurio. Scartare di lato significa anche rendersi conto che è proprio il *general intellect* a generare il mercurio. Per questo è necessario avere un pensiero critico rispetto ai suoi slogan, da quelli sulla società accelerata a quelli sull'innovazione, e rispetto alla sua supposta capacità salvifica dall'alto. Naturalmente per capire come si possa costruire un intelletto collettivo sociale, su quali temi, con quali meccanismi è necessaria la consapevolezza di essere noi stessi parte di quel mercurio. Oggi possiamo guardare alla punta alta della finanziarizzazione del capitalismo delle reti e dividerci su posizionamenti diversi, che vanno dalla scelta per il sovranismo, per i populismi o per una mediazione che sia in grado di temperare quei meccanismi. Invece scartare di lato significa provare a ragionare su come questo punto di arrivo possa essere l'inizio di una nuova società. Tornando al ricordare il futuro,

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

occorre, come si era fatto allora, indagare sui nuovi posizionamenti territoriali che ora propongono in particolare il grande tema della migrazione sull'asse del Mediterraneo. Oggi non è più sufficiente affrontare la crisi degli interessi, con la loro materialità, perché siamo di fronte a una situazione, come ricordato, segnata dalla crisi di senso. Per esser chiari: non bastano più le categorie economiche degli interessi per capire come ci si riposiziona, occorre ragionare sui *rapporti complessi tra interesse e senso*, rapporti che rimandano anche alla forma dei lavori, a iniziare da quelle forme che attirano per un alto significato di senso ma producono scarso reddito. Nella società del mercurio non bisogna solo seguire la frammentazione ma anche la rincorsa di senso dei soggetti. Rispetto al salto d'epoca che ci ha traghettati nell'Italia industriale, oggi siamo di fronte a una dinamica diversa, fatta di *derive accelerate*. Quando invece la società verticale ha cominciato a sfarinarsi nel passaggio verso la società orizzontale abbiamo assistito alla crescita del capitalismo molecolare delle partite Iva che oggi chiamiamo *start up*, del lavoro autonomo, sino all'ultima frontiera, quella dell'uberizzazione. Così siamo approdati alla società circolare, che ha sostituito la catena del valore con la ragnatela del valore, dove l'utente-cliente viene inglobato nel meccanismo produttivo e nella distribuzione delle merci. La faccia cattiva della società circolare è l'economia dei lavoretti. La faccia buona è la *sharing economy*, quella della condivisione, che raccomanda alle particelle di mercurio di collaborare. La società circolare è però caratterizzata dalla potenza dei mezzi, ma dalla scarsità dei fini. Questo è il suo punto vero di fragilità. Il fine è incorporato in quello che fai: si potrebbe dire banalmente che il fine stia nel correre. La deriva accelerata ha prodotto un mutamento radicale della composizione sociale. Ha dato centralità all'individualismo compiuto, dandogli la rete come ambiente in cui affermarsi; ha provocato la dissolvenza dei meccanismi di appartenenza e la crisi dei soggetti di mediazione. Se questo è il *general intellect* dominante, come si fa a ricostruire un intelletto so-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

ciale collettivo in grado di temperare o cambiare il modello? Bisogna partire dal punto di fragilità, cioè dalla *scarsità dei fini*. Bisogna partire dalla voglia di prossimità, che non è più solo un atto volontario ma è una contaminazione che coinvolge anche il fare professione, a cominciare dalle professioni che inducono all'inclusione, ma anche il fare impresa. Le metamorfosi del salto d'epoca, da una società con mezzi scarsi e con fini certi a una con mezzi iper potenti e fini incerti, rendono urgente aprire una riflessione sulle imprese e dentro le imprese. Per trovare un nuovo equilibrio tra imprese e società. Per una volta occorre essere radicali. Andare alla radice dei problemi che riguardano l'uomo e il suo rapporto con un'economia che sembra destinata a sbattere contro i suoi limiti sociali oltre che ambientali. Usando un'espressione antica occorre ripensare a un nuovo umanesimo industriale. Tenendo assieme i lavori, l'innovazione, il pensiero tecno-scientifico, il potenziale delle nuove macchine intelligenti e la scelta di quale modello d'inclusione sociale intendiamo realizzare. Per lungo tempo l'industrialismo e la fabbrica sono stati sinonimi di una cultura che legava crescita quantitativa e consumo illimitato delle risorse all'idea di progresso. Oggi, il limite ambientale, sociale, demografico e il tema dei lavori, è il vero campo ove ripensare il paradigma della crescita e la nostra cassetta degli attrezzi. Ritengo che anche in una società dei flussi come l'odierna «la proprietà obblighi»[9] a concepire l'impresa non solo come una macchina per fare profitti, ma come un'istituzione. L'impresa «riformista» sta dunque nella società ed è motore di un ripensamento dello sviluppo. Una cellula di comunità per fare società per dirla con Adriano Olivetti. Non è un'oasi in un deserto, un fortilizio in una società ostile: è un organizzatore sociale capace di dare senso alle forme dei lavori e ai rapporti sociali intorno a sé. Una sorta di proiezione pubblica di una comunità operosa composta da imprese, mondo delle

[9] M. Weber, *Economia e società*, Torino, Edizioni di Comunità, 2000.

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

autonomie funzionali e delle reti, pezzi di società di mezzo e imprese sociali. Concezione che aggiunge alla funzione dell'impresa come ascensore sociale anche nuovi temi come la sostenibilità. Si pone il problema di quanto sarà in grado di incorporare e generalizzare questa visione riformista l'ossatura di una nuova generazione di medie imprese cresciuta in questi anni nelle piattaforme territoriali. Se immettiamo il motto weberiano nella contemporaneità questo diventa «l'innovazione obbliga». Intendendo con ciò la capacità dell'innovazione di produrre senso, valori e lavori per tanti, oltre che valore per pochi. Per capire, basta guardare alle manifestazioni sindacali dei metalmeccanici, al disagio dei *rider* e alle fibrillazioni nelle reti distributive tipo Amazon. Da qui l'esigenza di forme di rappresentanza che provino a ripensare una formazione collettiva che sia umanistica, in quanto capace di accompagnare le persone a vivere il salto tecnologico con senso e coscienza. Una «disciplina dell'animo» di una cultura della tecnica che re-incontra il tema della redistribuzione collettiva dei vantaggi esponenziali che potenzialmente l'intelligenza artificiale e le macchine che imparano, potrebbero produrre per tutti. Una cultura dell'impresa riformista che re-incorpori il tema della redistribuzione collettiva di senso e di reddito e dei vantaggi esponenziali che potenzialmente l'intelligenza artificiale e le macchine che imparano, potrebbero produrre per l'umanità. In Italia, per il nostro capitalismo di territorio più che di retoriche postindustriali, c'è bisogno di una cultura d'impresa e di una politica che comprendano quanto oggi l'idea di industria, che non coincide soltanto con il tema del manifatturiero, vada estesa al campo della sostenibilità ambientale, sociale, demografica, del *welfare* e dell'invecchiamento, della genetica e della medicina personalizzata. In particolare è oggi di particolare rilevanza porre al centro il tema ambientale perché non siamo semplicemente dentro un cambiamento, qui siamo dentro una crisi che non so quanto possa essere risolta con la semplice incorporazione del limite ambientale nel ciclo economico. Ci vuole qualcosa di più dell'accompagna-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

mento normativo e degli incentivi pubblici per incalzare questa incorporazione/riconversione, occorre il mobilitarsi di una *green society* che incalzi economia e politica esprimendo una o tante *voice*, partendo dal presupposto che, se non altro, comunque non c'è *exit* da questo pianeta. Ed è questa la missione di una società di mezzo capace di ridare senso allo stare in mezzo tra politica ed economia. Il vero problema dell'oggi è la *voice*, ovvero l'azione collettiva a partire dal rapporto tra *smart land* e *smart city*, che si struttura in intelletto collettivo sociale contro la deriva in cui le *smart city* alla Parag Khanna[10] continuano a estrarre valore dai territori ridotti a periferie economiche, sociali, ambientali ed esistenziali da cui tutti sono costretti all'esodo (di nuovo l'*exit*).

È l'intelletto collettivo sociale, in definitiva, il luogo per provare a ridare ordine al rapporto tra mezzi e fini attivando e moltiplicando fiducia dal basso che è poi la dimensione orizzontale nella quale persiste in tante oasi sociali e territoriali oggi disperse. Scomponendo le tre parole mi verrebbe da dire che mentre l'«intelletto» è abbastanza riconoscibile, mentre, in altre parole, i saperi che possono essere attivati per la generazione di fiducia ci sono, manca ancora la traduzione collettiva dell'intelletto all'interno di pratiche sociali diffuse. Questo passaggio non avverrà finché l'intelletto non si contaminerà con la comunità (*communitas*), ma rimarrà imbrigliata nel suo retaggio illuminista. Se l'intelletto saprà farsi comunità che si prende cura delle forme di convivenza, del rapporto tra l'umano e l'ambiente e del senso collettivo delle tecnologie, sarà forse in grado di trasmettere fiducia anche all'impresa riformista e trovare nella comunità operosa un dispositivo moltiplicatore formidabile. È proprio un salto d'epoca e molto dipenderà dal come saremo capaci di lavorare a un patto tra una forte comunità di cura e un'impresa nuovamente riformista per produrre fiducia, merce leggera che più la usi, più si riproduce.

[10] P. Khanna, *La rinascita delle città-stato*, Roma, Fazi, 2017.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

CLAUDIO DE VINCENTI

MERCATI, FIDUCIA, ISTITUZIONI

1. *Un tema antico*

È spesso e giustamente citato il passo della *Ricchezza delle nazioni* (1776) in cui Adam Smith introduce il comportamento auto-interessato del singolo individuo come molla di funzionamento del mercato:

> Non è certo dalla benevolenza del macellaio, del birraio o del fornaio che ci aspettiamo il nostro pranzo, ma dal fatto che essi hanno cura del proprio interesse. Noi non ci rivolgiamo alla loro umanità, ma al loro egoismo e con loro non parliamo mai delle nostre necessità, ma dei loro vantaggi[1].

Si tende però troppo spesso a dimenticare altri passi dell'opera di Smith – a partire dalla *Teoria dei sentimenti morali* (1759) fino alla *Ricchezza delle nazioni* – che fanno riferimento all'importanza di una base etica di valori condivisi tra gli stessi operatori che interagiscono sul mercato, una base di «regole generali di condotta» che «sono di grande utilità nel correggere l'errata interpretazione dettata dall'amore per sé stessi»[2]. In altri termini, il buon funzionamento di quelle stesse relazioni di mercato basate sull'egoismo individuale richiede un clima di fiducia reciproca tra gli operatori circa la correttezza dei rispettivi comportamenti.

Claudio De Vincenti, professore ordinario di Economia politica, Università di Roma La Sapienza, già ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno.

[1] A. Smith, *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, Milano, Isedi, 1973, p. 18.

[2] Dalla *Teoria dei sentimenti morali*, riportato in A. Sen, *Etica ed economia*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 108.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Troviamo così enunciato, fin dalle origini della scienza economica, il tema del rapporto tra mercato e comportamento individuale auto-interessato da una parte ed etica socialmente condivisa e fiducia reciproca tra gli individui dall'altra. Il tema percorre la storia del pensiero economico fino ai più recenti sviluppi sul capitale sociale e sulla qualità delle istituzioni[3], e ai nostri fini trova una sintesi particolarmente efficace in *Etica ed economia* di Amartya Sen, che scandaglia l'interazione tra la motivazione dell'interesse personale e le altre motivazioni dei comportamenti umani. Sen sottolinea come la stessa scienza economica possa «essere resa più produttiva se si presta maggiore e più esplicita attenzione alle considerazioni di natura etica che informano il comportamento e i giudizi umani»[4]. E conclude che anche il perseguimento dell'interesse individuale richiede di tener conto delle interdipendenze con gli altri:

> Il comportamento è in ultima analisi una questione anche sociale, e pensare in termini di cosa «noi» dovremmo fare, o di quale debba essere la «nostra» strategia, può rispecchiare un senso d'identità che comporta un riconoscimento degli obiettivi degli altri e delle interdipendenze reciproche in gioco[5].

Dove proprio la consapevolezza da parte di ognuno del rilievo delle interdipendenze nel conseguimento di obiettivi anche solo individuali spiega il bisogno di fiducia reciproca. In assenza di fiducia, il volume stesso degli scambi sul mercato si ridurrebbe drasticamente con effetti negativi sul benessere di ognuna delle parti in campo.

Allargando l'analisi dalle relazioni di mercato tra individui ai risultati aggregati in termini di prodotto interno

[3] Cfr. per esempio gli ormai classici R.D. Putnam, *Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America*, Bologna, Il Mulino, 2004 e D. Acemoglu e J.A. Robinson, *Perché le nazioni falliscono*, Milano, Il Saggiatore, 2013.

[4] Sen, *Etica ed economia*, cit., p. 16.

[5] *Ibidem*, p. 105.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

lordo e occupazione, John Maynard Keynes sottolinea, in un passo anch'esso molto famoso, come la grandezza chiave da cui la ricchezza prodotta e la sua dinamica derivano, cioè gli investimenti, dipenda fortemente «dalla fiducia con la quale compiamo [...] le nostre previsioni», ovvero dallo «stato della fiducia, come dicono gli uomini pratici»[6].

Ed è da questo punto di vista – molto più profondamente di quanto faccia pensare la vulgata della spesa in deficit – che in Keynes gioca un ruolo fondamentale la politica economica: suonando tutti i tasti della strumentazione disponibile – livello e composizione di spese e di entrate pubbliche, quantità di moneta e tassi di interesse, ecc. – la politica economica di stabilizzazione della domanda aggregata ha il compito di ricostituire continuamente un clima di fiducia, ossia un ambiente entro cui gli imprenditori sentano che vale la pena correre il rischio insito in ogni decisione di investimento. La cosiddetta «età dell'oro» del capitalismo, ossia gli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso, non fu segnata da una dinamica particolarmente accentuata della spesa pubblica. Piuttosto fu segnata dall'impegno pubblico degli Stati, ispirati dalla visione keynesiana, a sostenere la domanda aggregata con l'insieme degli strumenti a disposizione, stabilizzando così in chiave espansiva le aspettative delle imprese e inducendole a una sostenuta e prolungata fase di investimenti che determinarono essi stessi la crescita continua della domanda aggregata.

È questo un esempio particolarmente significativo del rilievo che hanno sull'andamento dell'economia le cosiddette aspettative autorealizzantisi. Il segno che assumono – positivo, come nel caso dell'età dell'oro, o negativo come nei casi di avvitamento delle crisi – dipende dallo stato della fiducia di cui parla Keynes e questo a sua volta dipende dalla capacità delle istituzioni di sostenerlo con la politica economica.

[6] J.M. Keynes, *Teoria generale dell'occupazione dell'interesse e della moneta*, Torino, Utet, p. 308.

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

Ma, come le elaborazioni da Smith a Sen suggeriscono, il tema del ruolo delle istituzioni nel curare e alimentare la fiducia tra gli operatori va al di là della politica di stabilizzazione macroeconomica. E investe il disegno delle regole, delle istituzioni stesse, delle modalità con cui la politica effettua le proprie scelte di intervento nell'economia. È su questo che nelle pagine che seguono proporremo alcune riflessioni, concentrando l'attenzione sui mercati dei prodotti (beni e servizi) e su regole e istituzioni che a quei mercati si rivolgono.

2. *Fiducia e disegno delle regole*

Il primo compito che i pubblici poteri sono chiamati a svolgere è quello di definire le regole di funzionamento delle relazioni di mercato e il loro *enforcement*, come base giuridica necessaria affinché ogni operatore possa avvicinarsi allo scambio con un'adeguata consapevolezza dei comportamenti da adottare e la ragionevole certezza che eventuali comportamenti devianti saranno sanzionati. Le regole, quindi, come rete di sicurezza sulla cui base può esprimersi l'iniziativa privata attraverso relazioni tra gli operatori che potranno andare poi al di là delle regole stesse a seconda del grado di fiducia reciproca.

In questo ambito vanno distinte tre tipologie di regolazione. La prima è condizione necessaria per l'esistenza stessa di un sistema di scambi di mercato: parliamo dell'intervento con cui i pubblici poteri – attraverso l'attività legislativa nel campo del diritto civile e commerciale – dettano le regole di base del funzionamento dei mercati, ossia quelle che presiedono all'attribuzione dei diritti di proprietà e disciplinano le transazioni di mercato (il passaggio cioè da un soggetto all'altro dei diritti di proprietà). Si tratta di una regolazione tipicamente *erga omnes*, che risponde – o dovrebbe rispondere – a obiettivi di carattere assolutamente generale, come la tutela della volontarietà, della trasparenza e della corretta esecuzione degli scambi.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

La seconda forma di regolazione attiene a specifiche esigenze di disciplina di alcuni mercati, in particolare nel campo dei servizi di interesse economico generale, attraverso l'introduzione di autorizzazioni o licenze a esercitare la relativa attività[7]. Possiamo considerare anche questa forma di regolazione come avente, in linea di principio, significato *erga omnes*, nel senso che le norme in questione devono essere rispettate indistintamente da tutti gli operatori che su quei mercati intervengono e nel senso che rispondono a obiettivi generali di buon funzionamento dei mercati: rispetto di requisiti di affidabilità del fornitore di un servizio e di qualità minima del servizio stesso, rispetto di standard di sicurezza e sanitari[8].

La terza tipologia di regole riguarda la definizione di condizioni e vincoli che, ancora nei servizi di pubblica utilità, vengono imposti a una specifica impresa che si trova a operare in una situazione monopolistica o perché gestisce un monopolio naturale non contendibile[9] o perché le è stata affidata in esclusiva un'attività sottoposta a obblighi di servizio pubblico per la presenza di esternalità o altri elementi di «fallimento del mercato»[10]. Condizioni e vincoli che riguardano per esempio livello e dinamica delle tariffe, condizioni di accesso all'infrastrut-

[7] Sul tema, cfr. N. Rangone, *I servizi pubblici*, Bologna, Il Mulino, 1999.

[8] Questa seconda forma, pur restando *erga omnes* nel senso indicato nel testo, va al di là del pur importante compito di assegnare i diritti di proprietà e garantire l'esecuzione dei contratti. Il fatto è che il sistema economico è caratterizzato dalla presenza di costi di transazione e di informazione che violano le condizioni necessarie affinché valga il noto teorema di Coase – cfr. R.H. Coase, *The Problem of Social Cost*, in «Journal of Law and Economics», 3, 1960 – e richiedono quindi che l'ordinamento giuridico preveda esplicite correzioni dei meccanismi con cui operano gli scambi.

[9] Cfr. W.J. Baumol, J.C. Panzar e R.D. Willig, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York, Harcourt Brace Jovanovic, 1982.

[10] Cfr. A. Petretto, *Manuale di economia pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1987; W.J. Baumol e W.E. Oates, *The Theory of Environmental Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988; J.E. Stiglitz, *Economia del settore pubblico*, Milano, Hoepli, 2004.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

tura non duplicabile, qualità e quantità del servizio erogato. In questo caso parliamo di regolazione «diretta» nei confronti dell'impresa, distinta appunto dalle forme di regolamentazione *erga omnes* di cui sopra. Quest'ultima naturalmente non può che costituire il quadro generale, la precondizione essenziale, entro cui si dipanano anche i rapporti di regolazione diretta tra autorità pubblica e impresa regolata nel caso dei monopoli naturali o degli affidamenti in esclusiva.

Queste tre forme di regolazione sono essenziali per costruire la base strutturale su cui può instaurarsi un clima di adeguata fiducia tra gli operatori: senza di esse, mancherebbero le norme stesse che garantiscono la corretta esecuzione dei contratti (prima forma), quelle che tutelano qualità delle prestazioni (seconda forma), quelle che garantiscono gli utenti del servizio dall'abuso di potere di mercato da parte del monopolista (terza forma). Ma a loro volta queste tre attività di regolazione devono rispettare tre condizioni fondamentali affinché, una volta costruita la base per la fiducia, quest'ultima non venga compromessa e dispersa: imparzialità, efficienza e stabilità. Imparzialità, perché solo ove tutti siano messi in condizioni di giocare la propria partita ognuno può mantenere fiducia nell'operare del mercato. Efficienza, nel senso di regole che fluidifichino l'operare del mercato, perché regole che lo ostacolassero finirebbero per ridurre il volume degli scambi o per essere aggirate con effetti negativi sulla fiducia. Stabilità, non nel senso di immodificabilità ma di coerenza nel tempo dell'evoluzione normativa, perché è sulla base di quella coerenza che ogni operatore può effettuare le proprie scelte confidando nel fatto che i risultati dipendano solo dalla bontà delle scelte stesse senza essere compromessi da rotture imprevedibili del quadro normativo e regolatorio.

Si tratta di tre condizioni tutte necessarie e per di più tra loro interconnesse. Una regola che non sia imparziale o che non sia efficiente non può neanche risultare stabile nel tempo perché le conseguenze negative sulla fiducia peggioreranno l'operare dei mercati al punto da solleci-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

tare una modifica radicale della regola stessa. E d'altra parte una rottura della continuità evolutiva del quadro regolatorio di per sé nega alla radice l'imparzialità e ostacola il funzionamento stesso dei mercati.

3. *Fiducia e disegno delle istituzioni*

In quale misura il sistema di regole rispetti le tre condizioni della fiducia dipende molto dall'assetto istituzionale che presiede alla sua formazione. In particolare, dalla distinzione di ruoli tra istituzioni preposte alla definizione delle norme di rango primario e istituzioni che gestiscono l'attività di normazione secondaria e dalle materie oggetto dei due livelli normativi.

La normazione primaria è per definizione compito del potere legislativo e quindi del Parlamento – spesso in rapporto con il potere esecutivo o perché da quest'ultimo attivato via decreto legge o perché il Parlamento affida con legge delega al governo la specificazione operativa delle norme. Ed è chiaro che le scelte fondamentali riguardo all'attribuzione dei diritti di proprietà, alle modalità per il loro trasferimento tramite lo scambio, alle prescrizioni necessarie a garantire la compatibilità tra iniziativa privata e sicurezza, libertà e dignità umana (come da art. 41 della Costituzione), non possono che essere oggetto di normativa primaria in quanto non possono che essere effettuate dall'organo rappresentativo della sovranità popolare.

Il fatto che la normativa primaria risponda alle tre condizioni – imparzialità, efficienza, stabilità – essenziali per l'instaurarsi e il mantenersi di un clima di fiducia tra gli operatori di mercato dipende certo dalla cultura delle forze politiche titolari del mandato elettorale, ma dipende anche dal quadro di riferimento fornito dalla Carta costituzionale e dalla presenza o meno di organismi che per ruolo e competenza tecnica siano preposti alla tutela proprio di quelle tre condizioni.

Sappiamo bene – ed è tema caro a *italiadecide* – che

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

la nostra Costituzione detta un quadro complessivo che orienta di per sé l'attività legislativa nella direzione ora indicata. Non solo, ma una volta portata la tutela della concorrenza al rango di principio costituzionale si è aperta la strada alla creazione dell'Autorità antitrust – Autorità antitrust garante della concorrenza e del mercato (Agcm) – quale autorità indipendente di garanzia del rispetto del principio stesso. Quest'ultima, oltre al compito di vigilare sul rispetto delle regole della concorrenza da parte degli operatori e a quello di sanzionare comportamenti devianti, ha anche un compito di segnalazione al Parlamento e al Governo di risvolti anticoncorrenziali presenti nella normativa primaria e di sollecitazione per modifiche e innovazioni pro-concorrenziali.

Ma un ruolo importante lo gioca anche la presenza – ed è il caso del nostro paese grazie alle innovazioni normative varate a partire dagli anni Novanta – di Autorità indipendenti di regolazione, ossia di autorità cui la legge primaria attribuisce compiti di normazione secondaria nei settori – come i servizi di interesse economico generale – dove i «fallimenti del mercato» richiedono una regolazione della qualità, sicurezza e affidabilità degli operatori o una regolazione diretta dell'impresa monopolistica. Il fatto è che, una volta stabilite con norma primaria le regole generali di funzionamento anche per questi mercati, si apre il campo della cura continua del loro funzionamento concreto, un campo che va al di là di quanto può fare la normativa primaria e richiede un'attività più agile di normazione secondaria e di intervento da parte appunto di organismi dotati delle necessarie competenze tecniche.

Prima dell'istituzione nel nostro paese delle Autorità indipendenti di regolazione – in particolare oggi l'Autorità per energia, reti e ambiente (Arera), l'Autorità per le comunicazioni (Agcom) e l'Autorità dei trasporti (Art) – le funzioni di regolazione erano interamente affidate ai ministeri di settore. Ma vi è ormai un'ampia letteratura economica che spiega la superiorità di un disegno istituzionale che, come quello cui siamo pervenuti in

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Italia, affida invece queste funzioni ad autorità indipendenti[11]. In particolare, per riprendere l'approccio cosiddetto «principale-agente», Avinash Dixit chiarisce come una burocrazia ministeriale (agente) sia condizionata da diversi principali (ministri, partiti di governo e di opposizione, sindacati e associazioni di categoria) e come questo determini orientamenti contraddittori che riducono l'efficacia della sua attività di regolazione e l'efficienza delle imprese regolate[12]. La via d'uscita consiste nel separare il soggetto responsabile dell'attività di regolazione di un servizio dai soggetti – governo e assemblee rappresentative – responsabili delle scelte allocative riguardanti l'ammontare di risorse di bilancio da destinare alla copertura degli oneri di servizio pubblico o al cofinanziamento degli investimenti o a politiche redistributive di tutela sociale. A sua volta Joseph Stiglitz mette in luce come la burocrazia ministeriale non sia in grado di assumere il *commitment* necessario a garantire la necessaria certezza delle regole, in quanto è esposta al mutamento di indirizzo politico derivante dall'alternarsi delle maggioranze parlamentari[13]. L'assenza di *commitment* implica per l'impresa un «rischio regolatorio» che viene da essa scontato in termini di minori investimenti di quanto socialmente desiderabile, se non addirittura uscendo dal mercato e rinunciando a produrre il servizio. La credibilità del regolatore risulta invece nettamente rafforzata ove esso si configuri come autorità di regolazione indipendente, quindi con un orizzonte temporale distinto da quello della maggioranza politica del momento. Infine, tale assetto istitu-

[11] Per una presentazione ragionata della letteratura, cfr. A. Boitani e A. Petretto, *Independent Regulatory Agencies: Economic Theory and Institutional Evidence*, in *Istituzioni politiche e finanza pubblica*, a cura di V. Dardanoni e G. Sobbrio, Milano, Franco Angeli, 2000.

[12] Cfr. A. Dixit, *The Making of Economic Policy*, Cambridge (Ma), The Mit Press, 1996; *Power of Incentives in Private versus Public Organizations*, in «American Economic Review», 87, 1997, pp. 378-382.

[13] Cfr. J.E. Stiglitz, *The Private Uses of Public Interest: Incentives and Institution*, in «Journal of Economic Perspectives», 12, 1998, pp. 3-22.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

zionale di separazione dei poteri appare più robusto rispetto al rischio di «cattura» del regolatore da parte delle imprese regolate, fenomeno che produce una regolazione distorsiva rispetto agli obiettivi di benessere sociale[14].

Quanto detto fin qui evidenzia l'importanza, affinché le regole di funzionamento dei mercati che vengono via via elaborate rispettino le tre condizioni – imparzialità, efficienza e stabilità – fondamentali per la fiducia, della distinzione di ruoli e dell'interazione tra istituzioni preposte alla normazione primaria da un lato e istituzioni di garanzia e di regolazione secondaria dall'altro. E questa distinzione di ruoli è fondamentale anche per consentire al potere esecutivo di svolgere in modo appropriato la funzione che gli è propria di autorità politica preposta alle politiche di programmazione. Politiche cioè che incidono sull'allocazione delle risorse con strumenti – spese ed entrate pubbliche, incentivi fiscali o finanziari – con i quali la pubblica amministrazione acquista beni e servizi o agisce per incorporare nel sistema di convenienze degli operatori obiettivi di interesse generale che vanno al di là di quelli che il mercato è spontaneamente in grado di processare. Stiamo parlando di una funzione pubblica – le scelte allocative da farsi con le risorse di bilancio – che è dovere precipuo di un governo che risponda a un mandato democratico.

Naturalmente anche la conformazione del sistema di regole per i mercati o dell'attività regolatoria delle Autorità hanno effetti allocativi, ma si tratta di effetti che emergono in modo «indiretto», ossia tramite l'operare dei soggetti economici sulla base delle regole che sono state definite. L'attività di programmazione punta invece a incidere «direttamente» sull'allocazione delle risorse.

Ora, un buon disegno delle regole costituisce anche il terreno sul quale gli interventi programmatori possono

[14] Cfr. per esempio D. Martimort, *The Multiprincipal Nature of the Government*, in «European Economic Review», 40, 1996; J.J. Laffont, *Incentives and Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, cap. 3.

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

dare i frutti migliori[15]: nel fare le proprie scelte allocative e nel predisporre le risorse e gli incentivi necessari a realizzarle, l'autorità politica si trova a operare entro un quadro di regole che sostiene la quantificazione, operata dai mercati stessi, dei costi reali di quelle scelte; doversi misurare con le «funzioni di reazione» di operatori che agiscono all'interno di mercati ben disegnati rende inequivocabilmente chiaro al decisore pubblico che in economia non esistono «pasti gratis» e che nel fare le proprie scelte deve ricercare soluzioni efficaci ed efficienti.

La presenza di Autorità indipendenti la cui missione è la tutela delle regole concorrenziali – Antitrust – e l'attività di normazione secondaria e intervento quotidiano di cura dei mercati – Autorità di regolazione – svolge un ruolo molto importante per aiutare a incanalare su binari corretti – che rafforzano la fiducia degli operatori – l'interazione tra queste due «anime» dell'intervento pubblico nell'economia, quella di costruzione delle regole e quella di introduzione nel sistema di convenienze di mercato delle scelte allocative di interesse collettivo.

4. *Fiducia e Stato imprenditore*

Nel paragrafo precedente abbiamo parlato dell'attività di programmazione come volta a incorporare nel sistema di convenienze degli operatori obiettivi di interesse generale tramite risorse di bilancio e incentivi. Ma vi è anche un'altra forma di intervento pubblico che, dopo la crisi che aveva vissuto nell'ultimo ventennio del secolo scorso, è andata riprendendo forma da ormai circa quindici anni: l'intervento nel capitale d'impresa. È un processo delicato, che necessita di nuove soluzioni che consentano di non ripetere gli errori che portarono negli anni Ottanta

[15] Su questo punto sia consentito il rinvio a C. De Vincenti, *L'economia della regolazione: una triangolazione per orientarsi*, in *Il ritorno dell'economia politica. Saggi in ricordo di Fernando Vianello*, a cura di G. Bonifati e A.M. Simonazzi, Roma, Donzelli, 2010.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

alla crisi del sistema delle partecipazioni statali. Tocca il tema della fiducia, in quanto un eventuale uso distorto da parte dell'autorità politica del proprio ruolo di azionista, che forzi dirigisticamente le imprese partecipate a comportamenti incompatibili con l'orientamento al mercato, avrebbe effetti distruttivi sull'imparzialità e sulla stabilità del quadro stesso di regole di mercato.

Quali condizioni devono allora essere soddisfatte affinché le imprese a partecipazione pubblica svolgano una funzione di promozione e non di distorsione del corretto funzionamento dei mercati? Il primo passo per rispondere a questa domanda consiste in una decisiva acquisizione di principio: guardare all'impresa a partecipazione pubblica non come a un mero strumento della politica – dunque utilizzabile a piacimento da parte dell'autorità politica – ma all'opposto come a un soggetto imprenditoriale che, in quanto tale, ha e deve avere la propria autonoma strategia industriale ed essere sottoposto alla verifica del mercato. Ossia come a un soggetto che internalizza nella propria missione gli obiettivi di interesse generale di cui l'azionista pubblico è portatore – per esempio lo sviluppo di attività a forte contenuto di innovazione e con ricadute di sistema – traducendoli in scelte imprenditoriali in grado di stare e crescere sul mercato.

Rispetto all'esperienza del secolo scorso e alla crisi delle partecipazioni statali che la concluse, aiuta oggi ad andare in questa direzione mercato-compatibile il nuovo contesto normativo e istituzionale: esso è segnato, per un verso, dai principi europei di parità di trattamento tra impresa pubblica e impresa privata nonché di comune assoggettamento alle regole della concorrenza e alla normativa sugli aiuti di Stato e, per altro verso, proprio dalla presenza nel nostro paese dell'Autorità antitrust e delle Autorità indipendenti di regolazione con le funzioni di cui abbiamo sopra parlato.

Ma queste condizioni per così dire «esterne» all'impresa hanno bisogno di essere accompagnate – in particolare nei rapporti tra azionista pubblico e management – da regole di *governance* coerenti: statuti delle

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

società che pongano in essere un diaframma istituzionale che presieda a un corretto rapporto tra potere di indirizzo dell'azionista pubblico e strategia industriale di stretta competenza del management; partecipazione al capitale di azionisti privati e quotazione in Borsa che accompagnino la disciplina di mercato *ex post* sul versante degli sbocchi per i prodotti con la disciplina *ex ante* sul mercato dei capitali.

Sono queste le condizioni alle quali l'impresa a partecipazione pubblica, lungi dal ridursi a mero strumento della politica, può configurarsi come soggetto che traduce obiettivi di valore generale in comportamenti di impresa sottoposti alla verifica di mercato.

5. *Una breve conclusione*

C'è una morale che possiamo trarre da quanto detto fin qui: i mercati hanno bisogno, per funzionare bene, di un adeguato grado di fiducia reciproca tra gli operatori; il disegno delle regole e l'assetto delle istituzioni che quelle regole definiscono svolgono un ruolo essenziale affinché quella fiducia si instauri e si riproduca; la stessa politica di intervento pubblico di programmazione ha bisogno, per agire in modo appropriato e dare i suoi frutti, di realizzarsi nel rispetto del quadro di regole che sorregge la fiducia degli operatori. Un filo collega quindi l'intuizione originaria di Smith alla moderna teoria della regolazione e della concorrenza e alla ricostruzione sopra accennata di un intervento attivo di programmazione mercato-compatibile: quello della necessaria interazione tra mercati, fiducia degli operatori e istituzioni.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

MAURIZIO BALSAMO

IL PONTE NASCOSTO: LA FIDUCIA TRA PASSATO-MEMORIA E FUTURO-PROMESSA

Non è certo casuale che nel suo *Simboli al potere*[1], Zagrebelsky abbia posto una relazione stringente tra la fiducia e il sistema simbolico, l'insieme cioè costituito dal linguaggio, dalle regole di funzionamento, dalle modalità di scambio (economico o matrimoniale per esempio) che caratterizzano una data cultura, dai rapporti che i vari sottosistemi stabiliscono fra di essi. Nell'universo simbolico i soggetti possono riconoscersi come facenti parte di una comunità, condividere i modi in cui il reale si correla al possibile, l'evento al senso, il tempo presente alla continuità della trasmissione. Fondano, grazie ad esso, la garanzia di validità delle norme e della loro accettazione collettiva, generando aspettative che invece, se non rispettate, renderanno incomprensibili o interpretabili come lesive le intenzioni altrui. Se la fiducia, come aveva indicato Simmel, concerne la possibilità di un *procedimento induttivo sul comportamento del prossimo*, pensato come similare al mio, la crisi di questa estrapolazione provocherà allora un ripiegamento su di sé senza passare più per l'altro, definito a quel punto non credibile, indifferente ai nostri destini, in una chiusura che può ovviamente oscillare da una messa in latenza della fiducia fino alla sua perdita assoluta, matrice di spinte auto ed eterodistruttive. In tal modo – grazie al legame che istituisce

Maurizio Balsamo, psichiatra, psicoanalista, membro con funzioni di training della Società Psicoanalitica Italiana, Maître de conference e direttore di ricerca all'Université Paris Diderot, ha diretto la rivista «Psiche» ed è attualmente segretario della seconda sezione romana di training della Spi.

[1] G. Zagrebelsky, *Simboli al potere. Politica, fiducia, speranza*, Torino, Einaudi, 2012.

Copyright © 2013 by società editrice il Mulino

fra i diversi ordini di realtà –, il simbolico permette di contenere il conflitto, istituisce criteri di leggibilità del mondo, dispone i valori che garantiscono la convivenza, è generativo di alterità, evitando che la prossimità dell'esperienza, quella individuale, sia il solo orizzonte di senso possibile. Permette così di orientare il tempo verso una dimensione di futuro nel mentre assicura una dialettica con quell'aspetto di chiusura identitaria – cioè ostile alle dinamiche trasformative – che dobbiamo assumere come il polo conservativo, ma imprescindibile, di ogni processualità, psichica o sociale. I simboli che definiscono il sistema, i suoi elementi rappresentativi, proprio perché sono al centro di un campo di forze dinamico, tesi fra il segno e l'oggetto, dovranno allora essere pensati nella loro dimensione diacronica, nella loro stratificazione di significati, nella tensione che li caratterizza. Da una parte essi indicano gli elementi di un passato generativo, di un «originario» assunto come matrice di senso, fondazione della comunità (ad esempio il rito che definisce il luogo di costruzione di un tempio, il gesto che dà origine alla possibilità di un nuovo inizio della *polis* dopo il passaggio della crisi), dall'altra esprimono una tensione, una prospettiva che mostra, nel suo correlare ordini diversi di realtà, possibilità interpretative del reale, modi di agire, forme organizzatrici delle relazioni umane. In tal modo rendono possibile la condivisione dei significati, permettono cioè che si organizzi una forma *singolare*, riconoscibile, ostensibile, del legame sociale, istituiscono la coesione (integrando le differenze), e l'articolazione delle differenti temporalità (il tempo di una società non è mai omogeneo, andando dall'ipervelocità dello sviluppo dei computer al tempo «immobile», nella sua caratteristica formale, degli *ex voto* religiosi). Propongono una convergenza che fa di quell'oggetto, di quel segno, di quell'immagine, di quell'evento scelto come elemento fondativo, rappresentativo di un'intera comunità, il tramite per un'identificazione collettiva.

A sua volta, ogni dimensione identificatoria possiede ovviamente almeno due direttrici: quella della *permanenza*

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

(il suo valore cioè di rappresentazione stabile nel tempo, che ad esempio può prendere forma nei concetti razziali, geografico-culturali, religiosi, ecc.), e quella della *processualità* storica dei soggetti che vi si riconoscono, che la trasformano nel momento stesso in cui essa si caratterizza come confine, limite, ma che già per questo solo motivo interagisce con ciò che da essa è escluso. L'elemento simbolico che si istituisce fra soggettività, gruppi, interessi, organizza pertanto uno spazio di mediazione e di riferimento, un livello stabile nel tempo che possiamo intendere come un *principio terziario*, motore da una parte delle relazioni e dei processi storici che intervengono fra gli esseri umani, dall'altra garanzia di una *immunitas* all'interno della *communitas*. In altre parole, di una dimensione di non contaminazione, di immunità al tempo per l'appunto, mostrando che ogni sistema, per funzionare, deve assicurarsi che una zona di esso sia esente dai processi temporali garantendo, come *organizzatore della sua storicizzazione*[2], la perennità del sistema medesimo. Questa divisione fra zone senza tempo e zone ad esso sottoposte, si raddoppia infine nel fatto che il simbolo unisce, ma nell'istituire uno spazio condiviso, delimita necessariamente tutti coloro che non ne fanno parte: in questo modo disunisce la comunità aggregandola diversamente[3].

[2] Cfr. R. Esposito, *Immunitas*, Torino, Einaudi, 2002.

[3] «Gli esseri umani uniti in società, scrive Zagrebelsky, creano i loro oggetti sociali attraverso i simboli (il simbolo crea il suo oggetto), e gli oggetti sociali simboleggiati plasmano, a loro volta, gli esseri umani uniti in società (il simbolo crea i suoi soggetti)», G. Zagrebelsky, *Simboli al potere*, cit., p. 15. Al fondo, si tratta qui della questione dello *schibboleth*: elemento distintivo che contrassegna una differenza ma che può diventare un elemento che funge da spartiacque fra la vita e la morte, fra la sopravvivenza e lo sterminio. Basti pensare, nell'Antico Testamento, agli effetti tragici della sua pronuncia nel riconoscimento degli Efraimiti e alla loro messa a morte da parte dei Galaaditi. Intorno al simbolo si organizza così il campo del politico che tende all'ampliamento dei soggetti che vi si riconoscono e definisce quelli che ad esso si oppongono, diventando in tal modo vettore di aggressività, inimicizia, suggestione, strutturazione identitaria.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Qui si pone la questione teorica che a noi interessa porre. Il processo che vede la convergenza di una collettività in un punto di coesione/stabilizzazione del conflitto, si organizza intorno alla possibilità che le soggettività in lotta (di volta in volta mutevoli) riconoscano in questo elemento terzo un punto di riferimento che garantisce che il conflitto non divenga *stasis*, guerra civile, autodistruzione, disgregazione. Il tre, la dimensione rappresentativa del simbolo (nel suo fondare il valore della *relazione* fra il segno e l'oggetto), scrive Zagrebelsky, è il numero dell'equilibrio, mentre il due, la relazione immaginaria potremmo dire (immaginaria perché si gioca sul piano della rivalità speculare, narcisistica, senza appunto mediazione), è il numero del conflitto, dello scontro volto a sopraffare l'altro[4]. Avremo allora, questa è la prima ipotesi, *due tipi di sistemi fiduciari*: il primo, organizzato intorno al riconoscimento del valore del simbolo, e della differenza fra esso e coloro che vi si riferiscono, e un sistema dove invece appare il collasso fra simbolo e rappresentante, come nei sistemi totalitari o nei sistemi dove la fiducia diventa un'operazione cieca, di sottomissione all'altro, di credenza assoluta. In maniera certo sommaria possiamo considerare, come esemplificazioni di questa differenza, l'alternativa fra sistemi politici basati sulla separazione dei poteri e sistemi che vedono confluire gli stessi nella figura di un unico individuo, che assomma allora in sé tutte le cariche e tutte le funzioni simboliche. Si pensi al dittatore coreano Kim Jong-il, morto nel 2011, e a cui erano stati attribuiti i titoli di: centro del partito, persona superiore, caro leader, perfetta incarnazione dell'apparenza che dovrebbe avere un leader, comandante in capo, padre del popolo, sole del futuro del comunismo, *simbolo* dell'unione delle terre dei padri, leader del partito, del paese e dell'esercito e così via[5].

[4] *Ibidem*, p. 42.

[5] Evidentemente la fiducia reciproca, come elemento di legame sociale, di mutuo riconoscimento, di prospettiva temporale, si dà e si sviluppa nel simbolo solo come qualcosa che oltrepassa l'unicità sin-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Fermiamoci a questo primo assunto: la fiducia nei processi terziari – il sistema regolatore – permette la coesione e il legame sociale; la crisi di quest'ultimo provoca il crollo della dimensione fiduciaria e la rottura del patto simbolico fra governanti e governati, fra generazioni, gruppi, classi sociali. In tal caso, del prossimo prevale non la parte simile a me, la dimensione speculare attraverso cui posso riconoscermi nell'altro, interpretandolo, comprendendolo, ma quella dissimile, diversa, ostile, irriconoscibile, persecutoria. Prevale, con evidenza, la dimensione immaginaria su quella simbolica, fallisce la capacità del gruppo di proteggersi dalla «violenza mimetica» postulata da Girard[6] (cioè della violenza scaturita dalla prossimità dei desideri fra me e l'altro, dal confronto fratricida che ne deriva), e si genera la ricerca del diverso come possibilità del capro espiatorio, che a quel punto classifica il simile come dissimile, l'umano come non umano, il naufrago come invasore. Eliminando la dimensione di alterità interna all'essere umano, ne consegue l'impossibilità di riconoscere che in ogni similarità è racchiusa una necessaria differenza: di qui la caccia a tutto ciò che potrebbe mettere in tensione quella «fiducia della sola prossimità» che obbliga a rinchiudersi in «Dio (il mio Dio), patria (il mio territorio, al limite la mia abitazione) e famiglia (ridotta al nucleo biologico)».

In *Les bouches inutiles*[7], Simone de Beauvoir osservava che c'è un patto fondativo originario che istituisce il limite oltre il quale comincia la perdita dell'umano e la rottura catastrofica della città, ridotta allora a muri, porte, confini, torri di guardia. La rappresentazione delle vite altrui come delle «bocche inutili», quelle che si pos-

golare delle esperienze personali, assume valore di oggetto comune e, poiché non è di nessuno in particolare, è universalizzabile. In questo senso, osserva ancora Zagrebelsky, il simbolo diventa un obbligo: nessuno se ne può impadronire espropriando gli altri, perché questo distruggerebbe la fiducia reciproca e la speranza comune, diventando allora segnale di guerra.

[6] Cfr. R. Girard, *La violenza e il sacro*, Milano, Adelphi, 1992.

[7] Paris, Gallimard, 2018.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

sono impunemente sacrificare nel tempo del conflitto, le bocche da sfamare che indicherebbero il peso che la comunità non può accollarsi, e che rinviano da una parte alla dimensione sacrificabile istituzionalizzata di ogni comunità – il capro espiatorio –, dall'altra a tutto ciò che di volta in volta una comunità decide, in tempo di crisi, di classificare come inutile, espulso dai criteri di umanità e di dignità, mostra il crollo del sistema simbolico retto sul riconoscimento di un limite invalicabile. È questo patto che rende degna di essere vissuta ogni vita umana e che permette la fiducia reciproca pena la caduta in un'orda primaria, dove tutto può allora accadere e non rimane, come principio di governo, che la forza bruta. Dove, come osserva la Butler, non siamo più in grado di riconoscere il valore della vita, gettandoci nella situazione in cui «molteplici vite non sono degne di lutto, non sono accompagnate dal senso della loro perdita, così come di un qualche riconoscimento del senso della loro esistenza e della loro utilità». Questo non significa necessariamente che non ci sarà nessuno che ne piangerà la morte, ma esprime la percezione di quella vita come «non degna di cura, protezione e valore»[8].

Allo stesso tempo, affinché non si dia una fiducia cieca, assoluta e irragionevole, un'appropriazione delle possibilità interpretative differenti, occorre necessariamente mantenere aperta la disgiunzione fra simbolo e rappresentante. Il simbolo che non è di tutti, ma solo di qualcuno, che espropria dunque gli altri, cessa di essere simbolo e diventa *diabolo*. Fallisce così il suo compito di unificazione, trasformando gli uomini in masse fanatizzate, capaci di mobilitazione violenta su larga scala. «Il simbolo-diabolo può diventare il diapason del potere totalitario»[9]. L'articolazione, la sfida potremmo dire, è dunque fra il tre e il due, fra la possibilità di processi terziari (organizzatori di spinte aggregative, delimitazione delle forze sleganti presenti in ogni gruppo umano, as-

[8] *A chi spetta una buona vita?*, Milano, Nottetempo, 2013, p. 15.
[9] G. Zagrebelsky, *Simboli al potere*, cit., p. 45.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

sunzione di un valore libidico dello stare insieme, integrazione non riduttiva delle differenze) e processi che si articolano intorno a una dimensione puramente immaginaria, di impossessamento cieco in cui la fiducia è estirpata dei piani di alterità simbolica, della differenza di ciascuno, piegata infatti a una relazione di assoggettamento[10].

Nel primo tipo di sistema fiduciario avremo allora la creazione di un luogo che acquista un valore di stabilità, grazie alla stratificazione delle storie pregresse che lo hanno definito e di quelle che in esso vi si riconoscono, l'istituzione di un orizzonte temporale, la ricchezza della dimensione simbolica come memoria trasformata e trasformatrice dei processi sociali. Avremo la garanzia del tempo passato, senza idolatrarlo, ma riafferrato e offerto alle generazioni future affinché esse possano a loro volta, trasformandolo, ritagliandolo, arricchendolo, appropriarsene. In tal modo si organizza la trasmissione della dimensione simbolica come costellazione di identità storiche, di processi, di flussi, di campi di forze. È la traccia di un percorso e l'indice di un futuro da esplorare. Il due, invece, il due fiduciario, il *diabolo* del totalitarismo o delle spinte gruppali all'obbedienza cieca, ma anche il due che sussiste esclusivamente nel circolo familiare paranoicizzato, quello cioè dell'estrema prossimità, escludendo tutti coloro che sono ai suoi margini, rende conto di un altro processo: quello che obbliga i soggetti ad accettare la loro espropriazione storica, svuotando di ogni alterità il simbolo stesso, reso a quel punto un feticcio, un demarcatore immaginario di identità. Scompare l'alterità, il tempo, la differenza; resta il monolinguismo del potere, o del gruppo di riferimento, che fossilizza ogni processualità[11].

[10] Potremmo anche ipotizzare, qui, la costruzione di una relazione in cui mentre sembra di assistere all'ostensione di assunti paterni, che dovrebbero essere integratori della differenza, appare invece un «materno onnipotente» da cui il posto del padre, della legge, del terzo, dell'altro da sé, sono rigidamente esclusi.

[11] Tuttavia, come hanno mostrato bene i lavori di una grecista come la Loraux, il due può essere anche rappresentato dalla differen-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Lo si vede bene, osservava Fethi Benslama, nel rapporto con l'immagine unica del despota:

> In Tunisia tutti si ricordano quanto questa immagine del corpo dispotico, soprattutto il suo viso e le sue mani, circoscrivevano le pareti dello spazio di vita di un paese intero. Quale viso, quale ritratto poteva rivaleggiare con questa immagine? Con la rivoluzione, il ritiro di questo corpo immaginario dispotico ha dato posto a una superfice riflettente per gli esseri che vivono insieme e li ha messi a confronto con i loro visi, col paesaggio delle loro relazioni, col loro entroterra. Ricordiamo che nelle settimane successive alla fuga di Ben Ali, degli artisti hanno coperto di manifesti le mura della città tunisine con grandi foto di uomini e donne sconosciuti. Un modo di dire che lo spazio della vita è stato reso ai molteplici visi di ognuno e di tutti. All'utopia dell'occhio unico si è sostituita l'eterotopia degli sguardi[12].

Ora, se da una parte è evidente che lo spazio democratico non possa darsi senza la costituzione di una molteplicità, di una pluralità degli sguardi, dall'altra, questa eventuale crisi del due, dell'identificazione alienante, scatena – occorre dirlo – la crisi di angoscia nel venir meno delle certezze che quella narrazione comunque assicurava. Se è vero, come osservava Lyotard[13], che i grandi *metaracconti*, le strutture narrative in grado di fungere da stabilizzatori e produttori di senso (ad esempio, il marxismo, l'umanesimo o il mito del progresso...), sono venuti meno, ciò non cancella la necessità di autorappresentazioni. Queste, seppur a livelli di minore potenza narrativa, istituiscono organizzatori minimali di senso, comunità del diniego, del rifiuto, autoriconoscentesi e autofondantesi nella scelta di un racconto impoverito del mondo

za sessuale maschile-femminile che non trova infatti composizione armonica nella città greca, indicando con ciò che vi è un'altra corrente, che qui non potremo esaminare, che riflette invece la portata unificatrice, ma anche risolutamente omogenizzante, *potenzialmente fascista*, del simbolico allorché non riesce ad ammettere il conflitto al suo interno.

[12] *Allo specchio della rivoluzione*, in «Psiche», 2, 2014, pp. 296-297.

[13] J.F. Lyotard, *La condizione postmoderna*, Milano, Feltrinelli, 2014.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

e del suo funzionamento, di una costruzione anche delirante (vedi il ruolo della convinzione di una terra piatta a dispetto delle prove scientifiche), che però assurge a polo di aggregazione, di senso e di identità. Può essere al medesimo tempo interessante osservare come, nel venir meno della fiducia nel simbolico, si riattualizzino narrazioni artificiose del passato, «miti tecnicizzati», come osservava Furio Jesi[14], che fungono sostanzialmente da stabilizzatori identitari in tempo di crisi: il ritorno del sempre uguale come alternativa all'accelerazione della storia.

Volendo seguire uno studioso conservatore come Adam Garfinkle[15], all'origine della perdita radicale di fiducia nelle attuali democrazie, americana o europea, vi sarebbero almeno sette fattori e cioè: l'eterogeneità crescente della popolazione, il declino della religione tradizionale, la diminuzione di interazioni fisiche fra i membri di una società, il disfunzionamento istituzionale, la rappresentazione paranoica del mondo fatta dai media, la decomposizione della famiglia, l'intrusione crescente dello Stato[16]. Potremmo dire in sostanza che è la scomposizione di un'identità organizzata secondo i confini tradizionali a essere all'origine della crisi della fiducia, il che

[14] Cfr. ad esempio, *Cultura di destra. Con tre inediti e un'intervista*, a cura di A. Cavalletti, Milano, Nottetempo, 2011; *Letteratura e mito*, Torino, Einaudi, 1968.

[15] *Pourquoi n'avons-nous plus confiance?*, in «Commentaire», 4, 2018, n. 164.

[16] Ovviamente questo è un piccolo esempio di fattori causali. Più si avanza nel pensiero reazionario e più aumenta a dismisura la serie di eventi determinanti il tracollo dell'Occidente. Mark Lilla, in *Il naufragio della ragione*, Venezia, Marsilio, 2019, osserva che per Zemmour, l'autore di *Suicidio francese*, gli eventi causali del declino della Francia sono praticamente infiniti: «controllo delle nascite, abbandono del *gold standard*, codici di condotta verbale, mercato comune, divorzio senza colpa, poststrutturalismo, denazionalizzazione delle industrie importanti, aborto, euro, comunitarismo musulmano ed ebreo, *gender studies*, resa al potere americano nella Nato, resa al potere tedesco nella UE, resa al potere musulmano nelle scuole, divieto di fumo nei ristoranti, abolizione della leva obbligatoria, antirazzismo aggressivo, leggi che difendono l'immigrazione clandestina, introduzione del cibo halal nelle scuole» (p. 112).

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

da una parte segnala la trasformazione irreversibile delle forme conosciute di legame, di rapporto fisico, della connessione mente/corpo, della sessualità, ecc., e allo stesso tempo il ricorso a forme reattive arcaiche, atemporali, mitiche, residuali, che fungono da dispositivi simbolici di regolazione/ritardo del tempo. Se il tempo esterno, il tempo sociale, è *accelerato*, distruttivo dei sistemi in cui abbiamo vissuto, la costruzione di un tempo interno (psichico, gruppale, politico, identitario) *rallentato*, o *immobile*, ne è il necessario e direi fisiologico contraltare.[17] Così, che sia il saluto fascista, un Corano reinventato, o un luddismo dello spazio esterno alla mia abitazione, ha poca importanza di per sé: la vacuità o la relativa insignificanza storica dei contenuti[18] è secondaria alla risorgenza di forme simboliche arcaicizzate, di residui mitici, ritualità, linguaggi, costruzioni sociali che non a caso tendono alla costruzione di un'identità resistente al tempo e in cui ancorarsi per ritrovare livelli impauriti di fiducia. La dimensione complottista del reale, la paranoia su larga scala, la convinzione che il mondo non è quello che ci appare, che la terra è piatta, che gli ebrei controllano tutto, che non siamo sbarcati sulla Luna, sono espressioni della crisi del sistema simbolico, della denuncia di una non fruibilità comune, di una non appartenenza data la vastità dei processi di esclusione (economica, culturale, politica, sociale) che rende il tutto distante, opaco, altro da me. La messa in discussione del principio terzo (che sia la convinzione scientifica, la dimensione storiografica, la parola di chi finora si era pensato essere un garante, ecc.) esplicita innanzitutto la sfiducia in ciò che ci viene raccontato dalle istituzioni, dai governi, dalle classi politiche, dalle élite, dai libri stessi, dal sapere degli altri. In

[17] Come scriveva la rivista reazionaria americana «National Review» nel suo primissimo numero, l'obiettivo era di «mettersi di traverso alla storia, gridare "Basta"» (M. Lilla, *Il naufragio della ragione*, cit., p. 13).

[18] Sulla vacuità dei contenuti e sulla costruzione ideologica del vuoto si era espresso già Furio Jesi nei suoi studi sulla macchina mitologica.

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

secondo luogo, mostra il ritiro dalla speranza ormai sopraggiunto, l'impossibilità di credere in un ritorno di forme di autenticità e di solidarietà autentica, la necessità di restringere sempre più il campo della propria esperienza, isolandosi dal mondo che è diventato un cumulo di trappole, ingiustizie, orrori, indifferenze in cui vale solo la regola del si salvi chi può. La crisi della fiducia racconta di un colossale esilio in cui i gruppi sociali, le persone, i cittadini, sono confinati, di un mondo che se da un lato si allarga verso la dimensione di un'interrelazione sempre più ampia, dall'altra determina progressivi livelli di segregazione della sfera personale. Si realizza probabilmente una fiducia che non oltrepassa la minima prossimità esperenziale, il coinvolgimento locale degli attori, il livello di confine che il gruppo eventualmente si è dato e dove *l'al di là del confine* può essere rappresentato da chiunque venga vissuto come differente, nemico, escluso magari perché ha accesso a un sapere o a un potere da cui sono espropriato, è portatore di altri valori o soggetto di altre narrazioni.

Se una convinzione delirante – ad esempio la terra piatta – è certamente legata a quote di analfabetizzazione progressiva di cui il potere stesso, storicamente, può essere stato anche artefice, essa pone in forma plastica il tempo del mito o delle credenze prescientifiche, rappresenta la *linearità del confine*, la sua nitidezza, piuttosto che l'indecidibilità e l'incontrollabilità del medesimo in un *globo* terrestre e nella complessità delle rappresentazioni; istituisce una *differenza assoluta* con ciò che ruota nell'universo, ricrea una visione tolemaica, una paradossale neocostruzione identitaria. Pone inoltre la questione critica del ruolo del testimone, della necessità di passare per la propria testimonianza, per il proprio sguardo, perché qualcosa possa finalmente essere creduto. Da un certo punto di vista, seppure sotto altra forma e modalità, rincontriamo qui la *moltiplicazione* dei volti apparsi sui muri della Tunisia in rivolta, non più tuttavia sinonimo di democrazia, ma di *autocrazia della credenza*. Se lo sguardo proposto *dall'uno condiviso* del simbolico è

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

rotto, disgregato, allora non dovremmo stupirci del sorgere di una vastità di convinzioni, credenze, illusioni, anche inconsistenti sul piano della semplice logica, ma che possono essere intesi alla stregua del delirante che inventa le sue storie per ripopolare un mondo distrutto. In altri termini, affinché possa *sorgere la terra piatta*, essa, prima, deve essere stata distrutta. E tuttavia, non è forse vero, prendendo il delirio alla *lettera*, che la terra è davvero diventata più «piatta»? Che umanità, progettualità, senso, ricchezza dell'esperienza, sono venute meno? Allora, se leggiamo queste rotture simboliche anche come disvelatrici di senso, potremmo cogliere la questione a cui alludono: quella di una paradossale denuncia della crisi dell'umano. Al medesimo tempo, sembrano esprimere un cambiamento nelle dinamiche fiduciarie, organizzate intorno alla prossimità dell'esperienza e dei confini ristretti del gruppo di riferimento, nella ricerca di un vincolo identitario, di una segmentazione rigida, di una spiegazione semplificata del mondo che funga da elemento di resistenza alle trasformazioni della storia, ai suoi mutamenti, a ciò che irrompe come dis-organizzazione, nel rifiuto di ciò che rimanderebbe a un simbolico da ricostruire, sentito invece come il luogo del tradimento e dell'esclusione.

Possiamo pertanto riconoscere che i processi di trasformazione collettiva che seguirebbero al venir meno della logica del due, del sovrano-despota in cui il popolo si identifica assumendolo come ideale dell'Io, non conducono affatto e necessariamente verso logiche di sviluppo lineari o razionali. È già Freud che in *Psicologia delle masse* osservava il venir meno della tenuta identitaria in seguito alla scomparsa del leader e la sopraggiunta del panico. Il che spiega, osserva ancora Benslama, come alla crisi del legame segua la discordia delle piccole differenze e dove la molteplicità degli Io, sciolti dalla cattura ideale nella rappresentazione del capo, divenga non pluralità degli sguardi, ma diffidenza, accrescimento di ostilità, ferocia fraterna, lotta per il potere e sfiducia generalizzata. Questo aspetto forse istituisce un ulteriore

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

crinale fra il tre e il due, fra la fiducia nella dimensione simbolica della legge, della fedeltà istituzionale al diritto dei soggetti di autodeterminarsi nella loro costruzione storica e la fiducia organizzata intorno al mito dell'arresto della storia. Nel senso che l'eventuale caduta del «regime psichico duale» non condurrà necessariamente verso forme più sviluppate di credenza, verso forme non alterate di fiducia, ma anzi segnala che il tema identitario potrà allora fare riapparizione come nostalgia di un tempo immobile, del tempo (mitizzato, inventato) precrisi. Intendo cioè sostenere che la pluralità degli sguardi, dei punti di vista, la moltiplicazione dei volti al posto di quello unico del despota, oscilla fra la costruzione di una reciprocità e dunque di una fiducia critica articolata intorno alla dimensione terziaria, e la produzione di un panico collettivo che cerca di «riafferrare» forme pregresse di organizzazione identitaria, facendosi a sua volta possedere da risorgenze mitiche, configurazioni psichiche fondate su processi di dissoluzione del legame sociale. Alla crisi della fiducia nel due non segue obbligatoriamente lo sviluppo di un processo che restituisce la fecondità del patto democratico e l'entrata in gioco del tempo futuro nel campo del politico: anzi, la disgregazione è una linea di sviluppo storico sempre attuale, inerente alla caduta dell'ideale. Altra espressione del disincanto del mondo che appare là dove la storia fallisce, anche se in qualche modo essa contiene sempre, tendenzialmente, l'ombra del suo fallimento, la mancanza della certezza messianica di un futuro migliore. Questo processo sembra anche indicare la scomparsa della dimensione induttiva della fiducia, cioè, come osservavo, di quel sapere incerto che permette di fare congetture costruttive sul comportamento altrui e che è alla genesi del legame sociale. In realtà già il processo fiduciario dispotico aveva determinato la fine dei processi induttivi attraverso la credenza assoluta nel principio unificatore che si era appropriato della totalità simbolica, obbligando il credente-suddito a fidarsi della sola versione offertagli, a parlare in pratica un solo dialetto, e a diffidare di tutte le alterità istituite (l'immigrato,

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

l'ebreo, l'omosessuale, lo zingaro, il dissidente, ecc.), private di una possibilità interpretativa differente da quella proposta. Processo che condurrà poi, inevitabilmente, alla costruzione di una solitudine essenziale, di una povertà dell'esperienza pensata come ideale ma terrorizzata da ciò che potrebbe determinare la sua messa in discussione.

Possiamo allora parlare, in questi termini, dello sviluppo di *processi autoimmunitari di induzione della sfiducia*, cioè di amputazioni del funzionamento psichico, che tendono ormai alla costruzione di limiti difensivi sempre più rigidi, perché tale amputazione, per funzionare, deve istituire una linea di difesa dalla propria alterità, di non ascolto delle proprie contraddizioni, o delle diverse identificazioni che ci caratterizzano. Il campo psichico appare allora ridotto a modalità di simbolizzazione primitive, a cui è stata sottratta la dinamica autoriflessiva, la pluralità degli sguardi, perché ad essi si è sostituita l'unicità del volto riflettente, l'unicità della lingua dispotica, la convinzione cieca offerta alla massa dei fedeli o in cui essi si istituiscono come possibili soggetti della cesura così realizzata col tempo di prima. È questa perdita di reinvio all'altro da sé che caratterizza, come osservava Žižek, il carattere «sociopatico»:

> La nozione di nesso sociale stabilita dai gesti vuoti ci permette di definire con precisione la figura del sociopatico: quel che sta al di là della comprensione del sociopatico è il fatto che molte azioni umane vengono svolte [...] nell'interesse dell'interazione stessa. In altri termini, l'uso del linguaggio proprio del sociopatico paradossalmente coincide con la nozione standard che comunemente si attribuisce al linguaggio, la nozione, cioè, che intende il linguaggio come mezzo di comunicazione puramente strumentale, ossia come un insieme di segni che trasmettono significati. Il sociopatico usa il linguaggio: in questo senso non ne è implicato ed è insensibile alla dimensione performativa. Questo determina il suo atteggiamento nei confronti della moralità: se da un lato egli è in grado di distinguere le direttive morali che regolano l'interazione sociale e persino di comportarsi moralmente nella misura in cui ritiene che ciò non contravvenga ai suoi propositi, d'altra parte

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

è privo della «sensazione istintiva» che permette di distinguere ciò che è giusto da ciò che è sbagliato, della nozione, insomma, per la quale certe cose semplicemente non si possono fare, a prescindere dalle regole sociali esterne[19].

Chi è, da un certo punto di vista il «sociopatico»? È colui a cui è stata sottratta la dimensione *performativa*[20], costruttiva, del linguaggio, il rivolgersi cioè all'altro non solo per comunicare, ma per implicarlo in una relazione, la cui esclusione rende conto anche della perdita di senso del linguaggio medesimo, dei suoi rimandi associativi e del carattere umano del prossimo. Il suo non essere implicato dal linguaggio indica allo stesso tempo che egli non è iscritto in un ordine simbolico e che l'altro è ridotto a puro strumento. Potremmo chiederci se questa dimensione non assomigli in fondo al sopravvento dell'economico sul simbolico, ma come si vede si delinea qui un particolare rapporto fra fiducia e moralità interna. La perdita nella possibilità del riconoscimento altrui determina la scomparsa del rispetto della vita e del suo valore e lo sradicamento ulteriore della dimensione fiduciaria, segnalando conseguentemente la cancellazione delle dimensioni di alterità presenti in ogni soggetto. Se il prossimo umano, scriveva Freud, si caratterizza per il suo lato assimilabile, cioè riconoscibile, comprensibile, simile a me, e per la sua dimensione di alterità inappropriabile, per la sua realtà dissimile dalla mia, facendo di ciascun essere umano *uno straniero in sé, la procedura sociopatica* scinde radicalmente il simile dal dissimile, il proprio dall'altro, giungendo alla costruzione di un'utopia totalizzante contrassegnata dalla monotonia dello sguardo, dalla sua fissità, dall'arresto dei processi temporali.

Abbiamo insomma una struttura psichica, individuale e collettiva, articolata alla terzietà, al tempo, alla proces-

[19] S. Žižek, *Leggere Lacan. Guida perversa al vivere contemporaneo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2006.

[20] Il performativo, come è noto, designa un enunciato che non designa un'azione ma coincide con l'azione stessa (prometto, giuro, battezzo, ecc.).

Copyright © 2020 by Società editrice Il Mulino

sualità, al riconoscimento di quote variabili di alterità di volta in volta oscillanti fra una dimensione arricchente e una anche perturbante, altra, straniante, ma che immette quote di non conosciuto nel già noto; e una dimensione in cui il rapporto duale, di assoggettamento, *sociopatico*, di pura strumentalità della parola (cioè dei modi per potersi indirizzare all'altro), dispiega un impoverimento dell'esperienza che crea soggetti muti, privi di storia. La sociopatia rende visibile la crisi del legame sociale: è la sua interruzione. La dimensione terziaria a cui facciamo riferimento apre pertanto la questione del rapporto fra fiducia e democrazia, intesa come dimensione decostruttiva (nel senso dello spazio critico e del diritto all'espressione/traduzione del simbolo) e integrativa (grazie alla possibilità di istituire un piano di condivisione valoriale nel quale possono trovare posto, seguendo ancora Zagrebelsky, la dimensione della sicurezza, del rispetto del patto fiduciario, della libertà espressiva). Ovviamente la presenza del terzo istituzionale, se è il garante delle dinamiche simboliche, non stabilisce né la loro efficacia, né la loro durata, né l'effettiva capacità di coesione. Infatti, se esse sono la base per la costruzione della fiducia, al medesimo tempo includono la loro trasformazione. Ma se il politico riconosce di essere incarnazione della funzione e non coincidenza assoluta, se riconosce lo spazio di conflitto che si apre fra la sua persona e la funzione, se accetta lo sconosciuto in sé e quindi nell'altro, allora questa trasformazione non è una catastrofe. Lo diventa, come osservavo, ogni qualvolta lo spazio del terzo è offuscato per dare origine a un rapporto duale nel quale la dimensione trasformativa diviene una minaccia identitaria e suscita il combattimento contro il tempo e il cambiamento[21]. Il tre, per esistere, dovrebbe allora essere pen-

[21] «La natura della modernità è di modernizzare perennemente sé stessa. L'ansia di fronte a questo processo è ormai un'esperienza universale, ed è il motivo per cui le idee reazionarie antimoderne attraggono così tante persone in tutto il mondo che non hanno in comune quasi nulla a parte la sensazione di essere state tradite dalla storia. Ogni importante trasformazione sociale lascia dietro di sé un nuovo

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

sato sia come relazione fra il segno e l'oggetto, come ho già indicato, ma anche come *lo spazio dato al conflitto necessario* e non distruttivo fra due soggetti. Per questo ritengo che le situazioni di impossessamento fiduciario possano essere combattute solo attraverso la reintroduzione della temporalità nella costruzione mitica della purezza identitaria, permettendo di sfuggire alla seduzione del qui e ora, della versione ultima dei fatti proposta dalla voce del vincitore, mostrando ad esempio che ogni questione ha una sua storicità complessa, e che le risposte a un problema sono rappresentative di interessi, stati emotivi, ideologie, organizzazioni economiche e progetti simbolici alternativi. Occorrerà allora mostrare come queste modalità duali siano essenzialmente caratterizzate da forme esistenziali impoverite, pensieri canalizzati, semplificati: vere e proprie amputazioni del pensiero e che alla parola svuotata dei miti tecnicizzati, cioè adoperati per accecare lo spazio riflessivo, occorre opporre gesti simbolici, azioni che rimettono in discussione le credenze e le rappresentazioni, parole-tempo, parole-storia, scene di vita alternativa, germi di alterità che permettano di riaprire le porte chiuse della città.

Eppure, da un altro punto di vista, l'opposizione fra fiducia «buona» articolata al terzo e fiducia «spossessante», articolata alla dimensione immaginaria è ancora insufficiente. Perché è osservabile ovunque la crisi verticale di fiducia nel funzionamento democratico: crisi nella credibilità istituzionale, nel valore della parola data, nella possibilità di attraversare lo stato di povertà e di deumanizzazione a cui assistiamo, di perdita del senso, del processo di insignificantizzazione a cui gli esseri umani sono sottoposti nel processo più ampio di globalizzazione. Né la memoria, la memoria del desiderio, di ciò che si è vis-

Copyright © 2020 by Società editrice Il Mulino

Eden che può diventare oggetto della nostalgia di qualcuno. E i reazionari della nostra epoca hanno capito che la nostalgia è un potentissimo motivatore politico, forse ancora più potente della speranza. Le speranze possono essere deluse. La nostalgia è indiscutibile» (M. Lilla, *Il naufragio della ragione*, cit., p. 13).

suto, del patto che fu pure, sicuramente, anche rispettato, né la promessa di futuro, il mantenimento del principio speranza, sembrano infatti più costituire gli assi fondanti del processo fiduciario collettivo. E allora, che fare?

Forse, qui riprende valore il problema della testimonianza, innanzitutto nel dare parola a ciò che è messo ai margini, espulso dal legame sociale perché rappresenta processi di soggettivazione differenti, inaccettabili, da «tradurre», il che richiede sempre uno sforzo interrogativo su sé stessi. Si tratterà allora di inventare modi e condizioni per fondare il diritto all'autobiografia dei soggetti continuamente cancellati, proporre linee di frattura nella narrazione unica grazie alla reintroduzione del valore di una «bocca inutile»; ritrovare e indicare la realtà della catastrofe storica dinanzi alla quale colpevolmente, ogni giorno, chiudiamo gli occhi. Opporre al «marcio» del sistema mondo così delineato, carico di storia e di elementi proiettivi, la forza del dolore, del dolore *condiviso*, *rappresentato*, del dolore che si fa *spinta* e *progetto* se è preso in carico da almeno *un* essere umano. In secondo luogo, *dare testimonianza di noi stessi*: dei molteplici noi che siamo stati in altri momenti della nostra storia o degli altri che hanno attraversato quella nostra vicenda, delle storie che abbiamo vissuto, delle lotte che abbiamo condotto per migliorare la nostra vita, degli esempi e dei gesti che si sono compiuti e che hanno reso possibile il mantenimento di un limite non valicato verso l'inumano. Qui può ritrovarsi un uso diverso delle immagini: non immagini senza profondità ma, al contrario, concrezioni di storie che hanno caratterizzato la Storia complessiva di un paese, non per costruire una nuova retorica, ma per smontare il desiderio di retorica. Non più narrazioni edificanti, ma anzi volutamente contraddittorie, plurali, marginali, per ridare il senso della complessità, condividere l'amore per la verità, rispettare e ascoltare, con umiltà, le nostre debolezze e la speranza di una vita diversa. Allora, gesti del nostro passato, storie infime e storie grandiose, fallimenti e conflitti, potranno mostrare quelle quote di umano che «le idee senza

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

parole»[22] sembrano invece voler cancellare. Innestando in tal modo grumi di fiducia che possano funzionare da aggregati transitori per un principio speranza da ricostruire, ridando un senso diverso al mito, al racconto, al legame, alle parole quotidiane. Il primo passo, nella liberazione dalle identificazioni alienanti, assoggettanti, dalle convinzioni uniche, dalle parole vuote, ideologiche, non può esser dato che dallo scavo che istituiamo nelle «macchine mitologiche», cioè dal ritrovamento delle tracce di altre identificazioni, di altre rappresentazioni, di altre storie in giacenza nel nostro passato, nella nostra costituzione psichica. Di altri modi di pensare, vivere, condividere. Andando a caccia, potremmo dire, dei germi di futuro che ogni vicenda umana possiede e che a torto abbiamo creduto inesistenti nella sua memoria.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

[22] F. Jesi, *Cultura di destra*, cit.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Parte seconda

FIDUCIA E SFIDUCIA. NORME, PROCEDURE, ISTITUZIONI

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

VALERIO DI PORTO

LE COMPLICATE STRADE DELLA SEMPLIFICAZIONE

1. *Semplificazione vuol dire fiducia*

Il presente capitolo ha l'obiettivo di esaminare come le politiche di semplificazione siano condizionate dalla questione della fiducia, declinata – nelle diverse accezioni – in modo bidirezionale: la fiducia del privato verso il pubblico e viceversa; della politica verso l'amministrazione e viceversa; di cittadini e imprese, dei politici, delle istituzioni e delle amministrazioni tra di loro.

Le politiche di semplificazione poggiano sulla fiducia in tutti gli ambiti sopra delineati e si scontrano invece con una generale diffidenza di tutti verso tutti. Quest'ultima induce tutti i soggetti (politici, amministratori, privati) a rifugiarsi nella legge, senza preoccuparsi troppo dei risultati da essa conseguiti. Si spiega anche così l'idolatria normativistica che affligge il nostro paese, l'ipertrofia normativa, che contribuisce all'esplosione dei procedimenti giudiziari, con accumulo di arretrato e lunghezza dei processi, in un contesto di perenne instabilità normativa, data da un flusso torrenziale di riforme e di norme. Il flusso delle riforme è dato da diversi fattori:

– ogni legislatura e ogni governo ambiscono a riforme epocali, con l'obiettivo di marcare la discontinuità rispetto ai precedenti, prescindendo da una previa valu-

Valerio Di Porto, già consigliere della Camera dei deputati, svolge attività pubblicistica, didattica e di ricerca. Affiliato all'Istituto Dirpolis, componente dei comitati scientifici di «Studi pisani sul Parlamento», del corso di perfezionamento in «drafting» legislativo di Luiss School of Law, dell'Osservatorio Air, della Fondazione Cerm e dell'Associazione Eunomia. Collabora con «italiadecide».

Ringrazio Antonio Piana per i dati che mi ha fornito e gli utili suggerimenti con cui ha seguito il lavoro.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

tazione dei risultati conseguiti e da una seria analisi di impatto delle nuove discipline. Pesa la fortissima personalizzazione della politica, che spinge i ministri a intestarsi una riforma[1], disinteressandosi dei suoi esiti, anche nella consapevolezza che sarà cancellata da lì a poco;

– le istituzioni internazionali ed europee spronano continuamente l'Italia a grandi riforme strutturali;

– negli ultimi anni, le riforme sono state associate alla necessità di risparmiare, senza tenere conto dei saggi moniti del Consiglio di Stato circa i loro costi (v. *infra*).

Il flusso delle norme dipende da fattori più contingenti e si lega molte volte alla necessità di assestare il tiro, nella spesso vana speranza di far funzionare norme nate estemporaneamente ed estemporaneamente modificate.

Tutti invocano leggi e grandi riforme, senza preoccuparsi del contesto in cui si calano e degli effetti concreti, anche perché lo sguardo raramente va oltre la legge. Fatta la legge, ogni questione perde di interesse almeno per un po', fin quando non ritorna di attualità per qualche evenienza e allora si fa una nuova legge (spesso un decreto legge) di cui si vantano inesistenti qualità taumaturgiche.

Lo sguardo limitato all'orizzonte legislativo rende difficile legare – come sarebbe naturale – la semplificazione legislativa alla semplificazione amministrativa. In conseguenza, si è messo mano a complessi e talora immaginifici programmi di semplificazione legislativa, che hanno portato – solo negli ultimi anni – all'abrogazione di centinaia di migliaia di atti, senza che imprese, cittadini e amministrazioni ne abbiano tratto beneficio[2].

[1] Gli ambiti più soggetti a ricorrenti, «epocali» riforme sono quelli dell'istruzione e dell'università, del mercato del lavoro e della pubblica amministrazione.

[2] Nella stagione del taglia-leggi, «innescata» dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (*Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*), tra il 2008 e il 2012, sono stati abrogati esplicitamente quasi 70.000 atti normativi di rango primario (circa 30.000 ad opera dei decreti legge nn. 112 e 200 del 2008; circa 37.000 dal de-

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

In più, come accennato, fiducia e diffidenza agiscono in sfere diverse ma la sfera della diffidenza finisce per reprimere e abbattere la sfera della fiducia.

Per semplificare procedimenti e adempimenti occorre dare fiducia all'amministrazione, ai cittadini e alle imprese, sui quali incombe e prevale una generale diffidenza, acuita negli ultimi 26 anni, dopo Tangentopoli. Così, ripercorrendo a grandi linee le vicende della semplificazione negli ultimi trent'anni, a un ottimo inizio hanno fatto seguito interventi strabici, da un lato volti a semplificare, dall'altro destinati a distruggere la base della semplificazione, cioè la fiducia.

2. *Due pietre miliari e mille controspinte*

L'inizio si può fissare in una vera e propria pietra miliare: la legge 7 agosto 1990, n. 241 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*), preceduta di due mesi da un'altra legge fondamentale: 8 giugno 1990, n. 142 (*Ordinamento delle autonomie locali*).

Sono leggi di rottura con il passato, che avviano processi volti al decentramento e all'attenzione per cittadini e imprese, affiancati nel corso degli anni, da numerose spinte e controspinte, difficili da cogliere nel loro insieme.

Due-tre anni dopo le riforme del 1990, gli attentati mafiosi, Tangentopoli e l'accesso alla terza fase dell'Unione monetaria europea (con l'adozione dell'euro) determinano un primo giro di vite sulle risorse disponibili e l'esplodere della diffidenza di tutti verso tutti. Le isti-

creto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212) e quasi 132.400 di rango subordinato (dal decreto del presidente della Repubblica 13 dicembre 2010, n. 248, *Regolamento recante abrogazione espressa delle norme regolamentari vigenti che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete, a norma dell'articolo 17, comma 4-ter, della legge 23 agosto 1988, n. 400*): forse se ne sono accorti solo gli studiosi.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

tuzioni pubbliche, da generose erogatrici di risorse, si trasformano in matrigne bisognose di aiuto, generando così ulteriore diffidenza. Gli organi rappresentativi statali – fino ad allora soggetti decisori per eccellenza – si immergono sempre più in una galassia decisionale nella quale condividono le scelte con le organizzazioni internazionali e l'Unione europea, le regioni e le autonomie territoriali, le autorità indipendenti.

Si afferma una visione inquisitoria prima della politica e subito dopo dell'amministrazione, che danneggia pesantemente i rapporti tra pubblico e privato: i dipendenti pubblici sono «furbetti del cartellino» e potenziali corrotti, da vincolare a rigide procedure e controlli ripetuti e per lo più formalistici, in modo da limitarne al massimo la discrezionalità, foriera di truffe ai danni dello Stato; cittadini e imprese sono spesso potenziali corruttori ed evasori. Talora e sempre più di frequente sono gli stessi dirigenti a chiedere normative avvolgenti, che ne comprimono le possibilità gestionali ma li proteggono dal sospetto e dalle responsabilità.

Le politiche della trasparenza (da conciliare acrobaticamente con il diritto alla riservatezza), della lotta alla criminalità mafiosa e alla corruzione vanno ingessando apparati e procedure, aumentando gli adempimenti formali e spingendo alla paralisi[3]: il caso dei contratti pubblici, trattato in questo Rapporto da Mariangela Di Giandomenico, è emblematico; come nel caso degli appalti, quando le normative sono palesemente troppo complesse,

[3] Si veda, in questo Rapporto, il saggio di G. Tartaglia Polcini, *Politiche anticorruzione o politiche per l'integrità*. Descrivono efficacemente la situazione M. Delsignore e M. Ramajoli nel saggio *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia* (nel n. 1/2019 della «Rivista trimestrale di diritto pubblico»), in particolare a p. 69, da cui traggo questo passo: «Troppo tempo è dedicato, anziché ad assicurarsi che il contenuto di una decisione amministrativa sia il migliore possibile per il perseguimento degli interessi pubblici, a verificare invece se una decisione, qualunque essa sia, passi indenne ai controlli anticorruzione, in quanto formalmente applicativa della complessa disciplina in materia».

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

non si punta tanto a una loro semplificazione di sistema, quanto alla fuga, attraverso le deroghe. Un capitolo a parte andrebbe dedicato alla normativa dell'emergenza, estesa per un certo periodo ai grandi eventi[4].

Non solo: l'emersione di nuovi diritti ed esigenze complica anche i rapporti tra privati. È esperienza comune la sottoscrizione di moduli riguardanti il diritto alla *privacy*, che raramente leggiamo con attenzione, sentendoci obbligati o comunque rassegnati a dare il consenso a debordanti incursioni nelle nostre vite di messaggi promozionali e pubblicitari. Quando entriamo in rapporto con banche, assicurazioni, intermediari finanziari, siamo inondati di informative, con effetti paradossali.

La cosiddetta normativa Mifid è basata sul corretto presupposto che il cittadino debba essere debitamente informato quando investe i propri soldi. Essa però prevede obblighi informativi così dilatati che di fatto inducono il cittadino investitore a muoversi quasi esclusivamente in base al rapporto di fiducia che lo lega all'intermediario finanziario, soprattutto in presenza di prodotti finanziari diversificati e sofisticati[5]. La fiducia – lo si è visto in esperienze recenti – può essere ben riposta oppure può portare alla rovina, nonostante e a causa delle decine di pagine contenenti complicate spiegazioni sui rischi che ci stiamo assumendo investendo i nostri soldi.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

[4] Si veda l'indagine conoscitiva *Sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze* svolta dalla Commissione parlamentare per la semplificazione tra settembre 2015 e febbraio 2016.

[5] Il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva *Sulla semplificazione e sulla trasparenza nei rapporti con gli utenti nei comparti finanziario, bancario e assicurativo*, svolta dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nel 2016, segnala con efficace sintesi che «la complessità dei prodotti, spesso necessaria per limitarne la rischiosità, rende necessario un alto grado di tecnicismo, che va a scapito della chiarezza e quindi chiama in causa la questione della fiducia».

3. *La sfida della modernità per una pubblica amministrazione invecchiata*

Ritornando all'ambito pubblico, le politiche perseguite dai vari governi impattano su un apparato amministrativo sempre più anziano, che fatica a trovare motivazioni per mille motivi: scarse o nulle prospettive di carriera e di avanzamenti economici; prolungati blocchi del *turn over* a fronte di travolgenti progressi tecnologici, che mettono a dura prova i meno giovani; depressioni retributive, con tagli e tetti agli stipendi più alti; *spoil system*; privatizzazione e precarizzazione della dirigenza; prosciugamento e aggiramento degli apparati, con l'esternalizzazione di molti servizi e il ricorso generalizzato a collaborazioni, consulenze e ditte esterne[6]; erosione dei corpi e dei funzionari tecnici[7]; quasi totale assenza di risorse per investimenti e per l'ordinaria gestione; certezza di godere di pessima reputazione; autoreferenzialità e scarsa consapevolezza di essere al servizio di cittadini e imprese[8]. Se si tiene conto di tutto questo, si possono valutare in maniera meno negativa amministrazioni pubbliche ove pochi entusiasti e volenterosi (magari bollati come carrieristi) si sforzano di improntare l'azione amministrativa ai nuovi paradigmi, con grande senso delle istituzioni.

[6] Particolarmente grave è la situazione dell'Itc, efficacemente descritta da Antonio Zucaro nel saggio citato alla nota 7.

[7] Il n. 2/2019 della «Rivista giuridica del Mezzogiorno» contiene gli atti della giornata di studio *I corpi tecnici della pubblica amministrazione centrale*. Antonio Zucaro, nel saggio *La crisi dei corpi tecnici della PA nel quadro della crisi delle politiche pubbliche*, afferma che l'esito della ricognizione effettuata in vista della giornata di studio è che i «corpi tecnici della PA centrale» non esistono più (p. 303).

[8] Il citato fascicolo n. 1/2019 della «Rivista trimestrale di diritto pubblico» è dedicato a rispondere alla domanda «Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?». Le risposte ricavabili dai saggi pubblicati sono sconsolate; l'unica speranza è legata alla fine del blocco del *turn over* e alla possibilità di immettere energie fresche e motivate in «una pubblica amministrazione vecchia, indigente, senza ricambio e priva di prospettive di carriera», come quella ritratta nei dati dell'Ocse e del Ministero dell'Economia e delle Finanze (cfr. il saggio di L. Corsini, *Politica e amministrazione: «The Italian Style»*, p. 13).

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Il personale pubblico deve fronteggiare un mondo sempre più veloce e interconnesso, dove le questioni si intrecciano tra di loro come mai prima, l'atto amministrativo è il punto di caduta di processi decisionali – magari di origine internazionale o europea – che attraversano vari livelli territoriali e assumono complessità sconosciute per la quantità e qualità dei valori e interessi in gioco (ambiente, salute, sicurezza dei lavoratori, trasparenza, diritto alla *privacy*, ecc.). Di fronte a tale complessità, che imporrebbe il confronto e la contaminazione tra le competenze e i saperi, si erge la politica, con una prolungata azione di prosciugamento delle amministrazioni pubbliche, piegando le competenze ai propri interessi o facendone semplicemente a meno. Gli esempi dell'oggi potrebbero essere molti; basti pensare al vasto e variegato campo delle concessioni (autostradali, degli stabilimenti balneari, per le attività estrattive), sostanzialmente sottratto dalla politica alla sfera decisionale amministrativa.

Semplificare la complessità è improbo, specie in assenza di una seria progettazione normativa, di una valutazione *ex ante* dell'impatto e dei risultati attesi; così, si persegue la semplificazione aggiungendo norma a norma, creando stratificazioni e grovigli normativi difficilissimi da districare e che si autoalimentano, visto che, nonostante tutto, produrre leggi è la cosa più semplice: molto più difficile è farle vivere[9].

Il terreno della semplificazione è denso di paradossi: è una politica *bipartisan* tiepidamente condivisa dalle

[9] Rimando sul punto alla relazione tenuta al 64° Convegno di studi amministrativi (Varenna, 20-22 settembre 2018) da Bernardo Giorgio Mattarella, il quale annota che: «L'enfasi sulla legge è un fenomeno generale del nostro ordinamento, caratterizzato per un verso dal positivismo della cultura giuridica e per un altro verso dalla già citata incidenza del legislatore. La fiducia nella legge ha indotto ad affrontare il problema della complicazione essenzialmente scrivendo leggi di semplificazione: leggi, peraltro, spesso molto ben concepite e ben scritte, apprezzate da organismi internazionali e imitate da altri paesi. A scrivere le leggi di semplificazione, in effetti, siamo piuttosto bravi, ad applicarle un po' meno» (*La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico*, in «Astrid Rassegna», n. 11, 2019, p. 5).

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

forze politiche, come tutti i filoni riconducibili alla *better regulation*; la «condivisione tiepida» produce risultati generalmente modesti; vede la stratificazione degli approcci e la moltiplicazione delle strutture; anche in questo campo ogni ministro ha voluto intestarsi una riforma, nel generale disinteresse (quando non nel fastidio) degli altri ministri e dell'opinione pubblica.

La citata legge n. 241 del 1990 ha subito in 29 anni 167 interventi di modifica ad opera di 39 atti normativi; le sue dimensioni sono quasi triplicate, passando dai 25.190 caratteri (spazi esclusi) del testo originario ai 68.990 caratteri (spazi esclusi) del testo vigente al 2 luglio 2019. La parte della legge più soggetta a modifiche e integrazioni è il capo IV, avente ad oggetto la semplificazione dell'azione amministrativa, che è passato da 28 a 71 commi attraverso 84 interventi di modifica, per lo più finalizzati a mettere a punto meccanismi pensati per rendere più semplici le cose, ma che hanno stentato ad affermarsi anche per le resistenze e le competizioni interne alle amministrazioni. Il riferimento è, in particolare, alla conferenza di servizi, disciplinata dall'articolo 14 della legge n. 241, cui si sono aggiunti, anche per tenere conto dei progressi tecnologici, gli articoli 14-*bis* (conferenza semplificata), 14-*ter* (conferenza simultanea), 14-*quater* (decisione della conferenza di servizi) e 14-*quinquies* (rimedi per le amministrazioni dissenzienti). Un'analoga vicenda ha interessato lo sportello unico per le imprese, potenziale nodo strategico della semplificazione, che funziona in un numero limitato di realtà.

La precarietà delle norme crea incertezze radicali nei destinatari: le amministrazioni si astengono dal dare attuazione a una norma in attesa della sua correzione; tra i cittadini e le imprese regna l'incertezza su tempi e regole, insieme all'incertezza sull'individuazione delle responsabilità.

Con la crisi economica si afferma il falso mito delle riforme a costo zero o per risparmiare e si rafforza il connubio efficienza-semplificazione, con azioni volte a ridurre risorse, tempi e spazi a disposizione della PA, ma-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

gari contraendo i tempi dell'istruttoria, a scapito della progettazione e del coinvolgimento dei soggetti interessati. Si pone cioè a rischio quel bilanciamento dei sempre più numerosi interessi in gioco[10] che contraddistingue gli ordinamenti democratici e comporta sedi, procedure e tempi per l'ascolto e il confronto, a (opportuno) nocumento della semplificazione e dell'efficienza[11].

Una delle più vistose conseguenze dell'invarianza di spesa consiste nel sovraccaricare di compiti le strutture e le figure istituzionali esistenti, con evidenti riflessi sulla loro capacità operativa e sulla semplificazione.

Come ha più volte evidenziato il Consiglio di Stato, le riforme invece costano, in termini di risorse economiche, tecniche e di personale; è difficile migliorare le cose se non si è disposti a investire, ma anzi si tende a risparmiare[12].

Anche la semplificazione comporta investimenti iniziali, potenzialmente ad altissimo rendimento. Occorrerebbe allora procedere a piccoli passi, nell'ambito di una visione sistemica, con attenzione al quadro complessivo,

[10] Si veda esemplificativamente quanto scritto da R. Gallia nel saggio *La spesa per infrastrutture degli Enti locali: l'efficacia della programmazione condizionata dalle semplificazioni procedimentali*, nel citato fascicolo n. 2/2019 della «Rivista giuridica del Mezzogiorno» (cfr. nota 7).

[11] Sabino Cassese ha di recente richiamato (nel saggio *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, nel n. 1/2019 della «Rivista trimestrale di diritto pubblico») l'esempio fatto dal costituzionalista statunitense Samuel Issacharoff: «per costruire il terzo terminale dell'aeroporto di Pechino e il quinto di quello dell'aeroporto Heathrow di Londra, affidati allo stesso architetto, si sono impiegati quattro anni in Cina, venti nel Regno Unito. Se in quest'ultimo paese si debbono curare interessi vari, quello della qualità dell'aria quello dell'inquinamento del suolo, quello urbanistico, quello della qualità delle acque, quello della concorrenza, i processi di decisione e di esecuzione divengono necessariamente più complessi e lunghi» (p. 3).

[12] Segnalo tra gli altri il parere sullo schema di decreto legislativo n. 328, XVII legislatura (disciplina della dirigenza della Repubblica, che poi – per fortuna – non ha avuto seguito), in cui il Consiglio di Stato afferma che: «Senza una riconsiderazione di questo principio di invarianza di spesa, appare quindi poco realistico assicurare il funzionamento concreto di molti meccanismi previsti dalla riforma».

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

alla percezione delle riforme e alla capacità di adeguamento al progresso tecnologico di una popolazione sempre più anziana.

L'esempio più eclatante viene forse dalla dichiarazione dei redditi precompilata, che è nel contempo: una novità scarsamente percepita da buona parte della fascia più anziana della popolazione, che continua ad affidarsi a commercialisti e Caf; una significativa semplificazione per il cittadino dotato di conoscenza e mezzi tecnologici; una complicazione per quanti (liberi professionisti, farmacie, strutture sanitarie) devono fornire i dati all'Agenzia delle entrate.

Più in generale, le semplificazioni legate alla digitalizzazione vengono scarsamente percepite sia dalla fascia più giovane della popolazione, che le dà per scontate, sia dalla fascia più anziana, che all'opposto non può prescindere da un'intermediazione professionale.

4. *Semplificare senza legiferare*

Per semplificare non sempre è necessaria e sufficiente la legge. Nella scorsa legislatura, la complessiva riforma dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni ha seguito due strade che si sono intersecate: quella legislativa (con ampie deleghe al governo) e quella dell'Agenda per la semplificazione 2015-2017, basata anche su interventi legislativi, ma attuata (in base a un efficace cronoprogramma) soprattutto attraverso accordi in sede di Conferenza unificata che hanno portato, tra l'altro, all'unificazione dei moduli per l'edilizia: una piccola, grande rivoluzione, lontano dai riflettori[13].

Nella sua prima edizione 2015-2017, l'Agenda si è ba-

[13] Si veda l'accordo tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali concernente l'adozione di moduli unificati e standardizzati per la presentazione delle segnalazioni, comunicazioni e istanze, siglato il 4 maggio 2017 e pubblicato nel supplemento ordinario n. 26 alla «Gazzetta Ufficiale» del 5 giugno 2017.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

sata su una triangolazione Governo-Parlamento-Sistema regionale e delle autonomie, partendo da una consultazione ad ampio spettro sulle misure di semplificazione ritenute più urgenti da imprese e cittadini: alcune sono state realizzate prontamente e senza sforzi particolari. Il governo ha giocato di sponda con la Commissione parlamentare per la semplificazione, cui ha presentato con regolarità rapporti di monitoraggio semestrali, dando conto dei risultati raggiunti con segnalazioni di tipo semaforico (ove il rosso indica la stasi; il giallo il parziale raggiungimento dell'obiettivo e il verde il successo).

L'Agenda si è rivelata uno strumento tanto prezioso, che è stata rinnovata anche per il triennio 2018-2020, senza coinvolgere il Parlamento, con un accordo in sede di Conferenza unificata cui hanno fatto seguito, tra gli altri: l'accordo (sancito in Conferenza unificata il 22 febbraio 2018) con cui sono stati approvati altri moduli standardizzati e semplificati per il commercio e le attività assimilate (in attuazione delle previsioni dei decreti legislativi n. 126 e n. 222 del 2016); l'approvazione del glossario contenente l'elenco delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera (d.m. 2 marzo 2018, ai sensi dell'art. 1, comma 2 del decreto legislativo n. 222 del 2016).

L'Agenda per la semplificazione è un modello da seguire: si pone concreti obiettivi, perseguibili al di là della legge; è attuata in base a un cronoprogramma e costantemente monitorata; si basa sull'ascolto e sul confronto con cittadini e imprese; mette insieme i livelli di governo, riportando ordine nella frammentazione, mediante accordi che implicano condivisione e interiorizzazione degli obiettivi.

Rimarco però l'assenza del Parlamento (e delle Assemblee legislative regionali): la prima Agenda era nata da un progetto condiviso tra potere legislativo e potere esecutivo[14]; la seconda fa a meno del potere legislativo:

[14] La mozione 1-00509, approvata all'unanimità dall'Assemblea della Camera nella seduta del 18 giugno 2014 e derivante dall'indagine

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

è un buon segno (si procede con accordi, senza bisogno di nuove norme) e un cattivo segno: per ricomporre in chiave cooperativa i rapporti tra pubblico e privato serve anche l'apporto del Parlamento, non tanto come produttore di norme, ma come punto di snodo del sistema paese, indispensabile interlocutore di istituzioni e società.

5. *Il Rapporto 2015 di «italiadecide»*

Al di là dell'Agenda per la semplificazione, da annoverare tra le buone pratiche, in questi ultimi anni sono state avanzate molteplici proposte, ispirate ad approcci diversi[15].

In particolare, il Rapporto 2015 di *italiadecide* si compone di sei parti: una introduttiva che, oltre a un mirabile saggio di Cesare Pinelli, contiene i contributi di Bruno Tabacci (*Riflessioni sull'indagine conoscitiva della Commissione bicamerale per la semplificazione*) e di Giovanni Castellucci (*Ipertrofia autorizzativa e incertezza normativa. Il confronto emblematico tra Autostrada del Sole e Variante di Valico*); una prima parte dedicata ai contributi di settore (appalti e infrastrutture; edilizia e urbanistica); una parte seconda che raccoglie il punto di vista degli operatori; la parte terza contenente gli approfondimenti scientifici; la quarta parte dedicata alle buone pratiche;

conoscitiva sulla *Semplificazione legislativa e amministrativa* svolta dalla Commissione parlamentare per la semplificazione, conteneva l'impegno al governo ad «adottare in tempi rapidi un'agenda per la semplificazione, che individui obiettivi, risultati attesi, responsabilità, scadenze e tempi di realizzazione, modalità di verifica del raggiungimento dei risultati, da rendere accessibili online in tempo reale, prevedendo una comunicazione annuale alle Camere».

[15] Oltre a quelle avanzate in sede politica, richiamo quelle contenute nelle due più importanti indagini uscite negli ultimi anni: *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, a cura di A. Natalini e G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2010; il Rapporto 2015 di *italiadecide*, intitolato *Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare pace con le imprese*, Bologna, Il Mulino, 2015.

Copyright © 2020 by Società editrice Il Mulino

la quinta parte, contenente otto proposte, anticipate da Cesare Pinelli nel citato saggio iniziale (*Per la semplificazione amministrativa*) e che riporto nei titoli: 1. Certezza sul chi fa che cosa fra Stato e Regioni; 2. Stabilizzare la legislazione; 3. Diffondere buone pratiche e preparare Linee guida; 4. Ricostruire l'interlocutore pubblico; 5. Digitalizzare per semplificare; 6. Sperimentare il dibattito pubblico; 7. Far funzionare la Conferenza di servizi; 8. Limitare il ripensamento.

6. *Questione di cultura e di metodo*

Riportandomi integralmente a tali proposte, prescindo dal merito delle questioni per soffermarmi sugli aspetti culturali e di metodo, legati alla questione della fiducia. Solo una pubblica amministrazione che riceva la fiducia di politici, cittadini e imprese e a sua volta dia loro fiducia può imprimere una svolta, anche nell'ottica della semplificazione. Oggi la pubblica amministrazione è percepita quasi alla stregua di una massa tumorale di cui occorre disfarsi e da cui occorre difendersi; questo atteggiamento produce a sua volta un'amministrazione costretta a giocare sulla difensiva, ove l'inerzia può in molti casi risultare preferibile all'azione[16]. Alla base di tutto vi è la fiducia, che deve però generare anche un metodo, di improbo perseguimento ma di sicuro effetto.

Il modello che nonostante tutto sta funzionando meglio nelle politiche pubbliche degli ultimi decenni è quello della finanza pubblica, dove, a fronte di una situazione che rischiava di andare rapidamente fuori controllo, l'Italia si è assoggettata a vincoli esterni, finendo per interiorizzarli nell'ordinamento nazionale, con una stringente

[16] Sabino Cassese, nel saggio citato alla nota 11, spiega mirabilmente che «l'atteggiamento difensivo del funzionario è diretto a premunirsi rispetto ad eventuali future responsabilità, non decidendo, rinviando, chiedendo pareri, evitando l'innovazione, laddove pericolosa e preferendo aderire a "precedenti", assicurandosi per la responsabilità amministrativa» (p. 8).

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

cornice costituzionale, una legge rafforzata e un sistema di procedure che sull'asse Governo-Parlamento imbrigliano la legislazione di spesa, dando primazia al ministro dell'Economia e delle Finanze e alle Commissioni parlamentari competenti per il bilancio.

Nelle politiche di semplificazione e in generale nella *better regulation* manca tutto questo: le pressioni esterne (Ocse ed Unione europea) sono importanti ma non vincolanti; non vi è un ancoraggio costituzionale; è assente un sistema di procedure che sull'asse Governo-Parlamento imbrigli la legislazione, dando una primazia a specifici soggetti, a livello sia governativo, sia parlamentare; al di là dei ricorrenti richiami retorici e del dinamismo di un nucleo irriducibile di funzionari e strutture, manca una reale tensione verso la semplificazione.

È possibile costruire questa cornice, pensare che il legislatore vincoli sé stesso in assenza di un reale interesse e di una forte pressione esterna? E perché, al di là di retorici, diffusi richiami alla bontà della semplificazione, mancano un reale interesse e la pressione esterna? È difficile rispondere, ma provo a indicare alcuni fattori rilevanti: corpi intermedi e liberi professionisti giocano un ruolo ambiguo: da un lato invocano semplificazioni ma dall'altro trovano la loro ragion d'essere nella necessità che cittadini e imprese si rivolgano a loro quali salvifici dipanatori di matasse; la più volte richiamata diffidenza di tutti verso tutti spinge a basarsi sulla carta, con un approccio legalistico; la considerazione in cui sono tenute le istituzioni e la pubblica amministrazione inducono alla sfiducia verso qualsiasi miglioramento (e a non percepire i miglioramenti, che pure ci sono stati) e a una sterile, improduttiva lamentela; la disapplicazione di norme di principio come quelle tra poco richiamate non produce altro effetto se non, talora, una loro riproduzione in più contesti normativi; infine, le pubbliche amministrazioni non si percepiscono e non vengono percepite come erogatori di servizi, ma piuttosto come ostacoli da superare, barriere alla libera iniziativa (vista talora come sinonimo di anarchia), strutture frenanti.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Trovo illuminante la comparazione tra l'architettura dei siti istituzionali esteri e la babele dei siti istituzionali italiani, specchio fedele della frammentazione istituzionale e della personalizzazione della politica italiana. Nel Regno Unito i siti istituzionali sono accessibili dalla stessa piattaforma (https://www.gov.uk/), sono tra loro omogenei, sono orientati in primo luogo a evidenziare i servizi resi dalle varie istituzioni e amministrazioni a imprese e cittadini; il portale www.service-public.fr/, sito ufficiale dell'amministrazione francese, è orientato fin dal nome al servizio di cittadini e imprese. Questi portali danno l'idea di una struttura istituzionale solida (al di là di tutto) e al servizio della popolazione. Là dove i siti istituzionali italiani sono una babele dominata dal protagonismo del presidente, del ministro, del sindaco, quelli britannici e francesi si focalizzano sull'attività di servizio. Non è un caso che i siti italiani che più si avvicinano a strumenti di servizio e informazione sono quelli delle agenzie e delle autorità indipendenti.

La struttura dei portali pubblici, in un mondo in cui sempre più spesso pubblico e privato si interfacciano prima di tutto in rete, dice molto sulla personalizzazione della politica e delle istituzioni in Italia e sul diverso approccio culturale tra il nostro e gli altri paesi.

7. *Un salto culturale per semplificare*

È quindi indispensabile un salto culturale che renda possibile un diverso approccio della e nei confronti della pubblica amministrazione. Parto da un assunto: l'organo crea la propria funzione, come si è avuto modo di vedere in un passato anche recente; se però la funzione non produce risultati e incontra ostacoli, l'organo rischia di atrofizzarsi. Per aggredire la questione la cosa più facile e immediata sarebbe allora l'istituzione di una figura ministeriale senza portafoglio che, raccordandosi – questa sarebbe la novità – con tutti i dipartimenti della Presidenza del Consiglio interessati, a partire dal Dagl, concentri

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

nelle proprie mani le competenze in materia di pubblica amministrazione e semplificazione latamente intesa: semplificazione legislativa al servizio di quella amministrativa; contrasto all'inflazione legislativa anche attraverso la programmazione; costante richiamo alle norme già esistenti e disapplicate e alle migliori pratiche. Il ministro necessiterebbe di numerose sponde, in tutti gli ambiti: nell'ambito della Presidenza del Consiglio, le strutture che si occupano di questi temi andrebbero razionalizzate, accorpate o per lo meno coordinate tra di loro[17]; la sponda parlamentare potrebbe essere rappresentata dalla Commissione bicamerale per la semplificazione[18]; sarebbe essenziale la sponda con il Consiglio di Stato; altrettanto importante, senza invasioni di campo ma nell'ottica della leale collaborazione, dovrebbe essere la sponda col fronte regionale e delle autonomie territoriali, come insegna l'esperienza dell'Agenda per la semplificazione.

Tutte queste sponde sarebbero essenziali anche per dare applicazione alle buone norme che il legislatore ha saputo approvare nel corso degli anni, senza però saperle

[17] Il disegno di legge presentato alla Camera dal presidente del Consiglio Conte e dal ministro per la Pubblica Amministrazione (Bongiorno), di concerto con il ministro dell'Economia e delle Finanze Tria (d.d.l. n. 1812: *Deleghe al Governo in materia di semplificazione e codificazione*) aggiunge invece alle strutture governative esistenti una Commissione per l'attuazione delle misure di semplificazione.

[18] L'attività della Commissione conferma il doppio assunto che da un lato l'organo crea la propria funzione e, dall'altro, se la funzione non produce risultati e incontra ostacoli, l'organo rischia di atrofizzarsi. La Commissione ha infatti sviluppato un'attività importante, che ho provato a testimoniare attraverso i frequenti richiami presenti in nota; la scarsa incidenza dell'azione svolta induce però regolarmente la maggior parte dei componenti, passato l'entusiasmo dei primi mesi, ad astenersi dai lavori. Lo stesso destino investe il Comitato per la legislazione della Camera, striminzito, prezioso presidio della qualità della regolazione. Segnalo per completezza che qualche risultato concreto, anche se poi rimasto sulla carta, la Commissione comunque l'ha prodotto: per esempio, l'articolo 13-*bis* della legge n. 400 del 1988 (cfr. la nota 19), introdotto dall'articolo 3 della legge n. 69 del 2009 nasce – insieme all'articolo aggiuntivo 17-*bis*, sui testi unici compilativi – da un'iniziativa del presidente *pro tempore* della Commissione, Andrea Pastore.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

poi vivere come vincoli e come fari. Ne richiamo solo qualcuna[19]: l'articolo 13-*bis* della legge 23 agosto 1988, n. 400, sulla chiarezza dei testi normativi; il decreto del presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169 (*Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*)[20]; la legge 11 novembre 2011, n. 180 (*Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese*), che dedica diverse disposizioni alla riduzione, compensazione e trasparenza degli adempimenti amministrativi e degli oneri regolatori, informativi e amministrativi a carico di cittadini e imprese (in particolare, articoli 7 e 8); l'aureo e inapplicato principio contenuto nell'articolo 32, comma 1, lettera *c*) della legge 24 dicembre 2012, n., 234 (*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*): «gli atti di recepimento di direttive dell'Unione europea non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse»; l'altrettanto aureo e non sempre applicato principio in base al quale le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad acquisire d'ufficio le informazioni oggetto di dichiarazioni sostitutive, nonché tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni (articolo 15 della legge 12 novembre 2011, n. 183, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2012*)[21].

[19] Le norme citate nel testo sono consultabili sul portale www.normattiva.it.

[20] Gli oggetti indicati nel titolo del regolamento sono trattati in specifici capi, preceduti da un capo contenente disposizioni di carattere generale, tra le quali l'articolo 4, riguardante la programmazione dell'attività normativa.

[21] Lo stesso articolo anticipava il concetto, ribadito nella citata legge n. 234 del 2012, che «Gli atti di recepimento di direttive comunitarie non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse».

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Tali norme formano un sistema teso alla qualità della regolazione e alla semplificazione, che potrebbe migliorare tutte le politiche pubbliche; se finora non ha trovato applicazione, occorre creare una cornice sovraordinata alla legge, meccanismi incentivanti/sanzionatori, un controllo da parte del Parlamento, ma anche un'attenzione dei *mass media*, dei cittadini e delle imprese.

Tutto ciò sarebbe possibile, come detto all'inizio di questo paragrafo, a condizione di un diverso approccio culturale, basato sul decisivo fattore della fiducia. Il presente rapporto si pone anche questo obiettivo, attraverso un'analisi a tutto campo della situazione e dei modi in cui ricreare le condizioni della fiducia tra pubblico e privato, indispensabili anche per semplificarci la vita.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

GIOVANNI TARTAGLIA POLCINI

POLITICHE ANTICORRUZIONE O POLITICHE PER L'INTEGRITÀ

Il fenomeno della corruzione in Italia desta sempre maggiore preoccupazione, soprattutto alla luce della sua recente diffusione in tutti i campi politico-sociali. Negli ultimi anni, si è assistito a una contaminazione in diversi settori che fino a poco tempo fa potevano considerarsi fuori dalla sua portata.

Si rende necessario, quindi, parlare del fenomeno corruttivo, senza limitarsi a una semplice querimonia. Occorre introdurre una narrazione oggettiva dei fatti, scevra da condizionamenti sensazionalistici e fare ricorso a indici di misurazione del fenomeno fondati su basi empiriche e scientifiche. Parimenti, nei confronti dell'opinione pubblica e in seno ai Fora internazionali in cui l'Italia siede, è bene illustrare l'operato del nostro Stato volto al controllo della corruzione e, menzionare l'efficacia dirimente del modello organizzativo di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001 – testo normativo di riferimento per gli ordinamenti giuridici stranieri – teso a prevenire il dilagante fenomeno della criminalità economica.

Una narrazione lontana dalla realtà e prettamente scandalistica vanifica gli sforzi sino ad oggi posti in campo dalle politiche di contrasto alla corruzione offu-

Giovanni Tartaglia Polcini, magistrato, docente universitario e nelle Scuole di Alta Formazione. Consigliere giuridico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, esperto nel contrasto al crimine transnazionale organizzato e coordinatore di programmi multilaterali di assistenza tecnica in materia di giustizia e sicurezza.

Le opinioni espresse dall'autore sono di natura scientifica e personale e non possono in alcun modo risultare riferite all'amministrazione di appartenenza. La raccolta di materiali, la redazione delle bozze e la loro correzione è stata curata insieme a Vincenzo Fucci, dottore in Relazioni internazionali, Master Sioi e collaboratore esterno della Itc Ilo.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

sca la reputazione del nostro paese, amplifica la spirale di sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni legittimandone condotte di infedeltà fiscale e un progressivo allontanamento dalla gestione partecipata della «cosa pubblica» vista come altro da sé.

1. *La giurimetrica e lo «storytelling»*

Misurare i tassi di corruzione in un sistema è opera difficile, ma certamente non impossibile. Tanto dovrebbe indurre a compiere ogni sforzo per edificare indici oggettivi in grado di fornire parametri di valutazione affidabili.

Negli ultimi decenni si è registrata una tendenza, a fronte della sopraindicata difficoltà scientifica, a costruire modalità valutative del tutto diverse da quelle fondate su canoni matematici e statistici, percettive e influenzabili.

Sono così proliferati indici percettivi che hanno finito per guadagnare un rilievo finanche nell'assegnazione di *rating* e dei *ranking* a interi sistemi, sia come mero esercizio di comparazione, sia fornendo strumenti di esame e valutazione alle scelte politiche e di alta amministrazione nazionali e internazionali.

Se volessimo collocare topograficamente lo stesso fenomeno di fuga dalla matematica (*recte* giurimetrica) in favore della valutazione (e della rappresentazione) proprio nel settore della geografia, sarebbe come sostenere che una difficoltà simile a quella di fornire una grandezza al millimetro deve spingere ad abbandonare l'uso del sistema metrico decimale per lasciare spazio ad altri tipi di approcci valutativi, non basati sull'evidenza, non controllabili e fortemente opinabili.

Tornando alla valutazione dei tassi di criminalità e segnatamente della corruzione, il fenomeno legato all'utilizzo degli indici percettivi ha addirittura creato conseguenze paradossali: se si pensa difatti al dato ineluttabile secondo il quale più si combatte la corruzione più la si rende osservabile, a massimi livelli di percezione potrebbe addirittura corrispondere il più alto tasso di con-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

trasto, nel mentre bassi livelli di percezione potrebbero indicare sistemi nei quali la corruzione è più presente ma risulta tollerata.

La «percezione» dell'opinione pubblica non è sufficiente per stabilire il livello di corruzione di un paese; Stati con bassi livelli di percezione non sono immuni dal fenomeno, quindi «tutti i paesi devono adottare misure concrete per prevenire e combattere la corruzione».

Attribuire un *rating* superiore a ordinamenti che non dispongono di istituti giuridici ritenuti modello di riferimento globale costituisce operazione quantomeno illogica se non criticabile in sé. Andrebbe difatti spiegato, ad esempio, il perché sistemi ritenuti a minor tasso di corruzione importino istituti giuridici e sistemi organizzativi ritenuti più avanzati *in subjecta materia* proprio da paesi, come l'Italia, che li seguono di decine di posizioni[1].

Queste poche battute iniziali, di carattere sociologico e macroeconomico, inducono a crescenti riflessioni sul piano internazionale che richiedono massima attenzione: è infatti necessario che torni in voga l'utilizzo di parametri oggettivi, scientificamente fondati, non più basati sulla mera rappresentazione della realtà, bensì sulla realtà stessa, e ciò vale sia per la misurazione della corruzione sia per l'immagine che si dà di interi sistemi economici e giuridici.

L'altro aspetto del paradosso attiene all'uso che si fa degli indici percettivi, ai quali viene conferita una validità oggettiva, con la conseguenza di incidere negativamente sulla reputazione di interi sistemi economici, sull'affidabilità dei mercati per gli investimenti stranieri, sul calcolo dei tassi di interesse sui debiti, sulla fiducia dei titolari del debito pubblico: si passa cioè dallo *storytelling* all'ingegneria reputazionale.

[1] Lo sostiene il Greco, l'organismo anticorruzione del Consiglio d'Europa che, nel suo Rapporto annuale, ha avvertito che la percezione, da parte del pubblico, di bassi livelli di corruzione in alcuni paesi può portare a sottovalutare la necessità di adottare misure per combattere le pratiche corruttive.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

È agevole intuire l'importanza della questione che va bene al di là della sfera giuridica e finisce per invadere quella politica: lo *storytelling*, inteso come una strategia di comunicazione persuasiva che riesce a trasferire dal narratore all'ascoltatore punti di vista e idee in maniera diretta e coinvolgente, amplifica la realtà negativa e risulta essere nocivo in prima battuta all'interesse del paese e in seconda battuta alla stessa *rule of law* globale.

Lo *storytelling* arriva così ad assumere una rilevanza notevole nel dibattito sul fenomeno corruttivo e sulle strategie di contrasto dello stesso.

Secondo uno studio condotto da due economisti della Banca d'Italia, Lucia Rizzica e Marco Tonello, lo *storytelling* attorno alla corruzione fa aumentare la convinzione degli italiani di vivere in un paese estremamente corrotto. I due economisti sul tema arrivano a segnalare che un cittadino qualsiasi, che sia stato esposto o sia venuto a conoscenza di fatti di corruzione, ha una propensione maggiore a definire il nostro paese come corrotto.

I risultati, in particolare, mostrano che l'aumento della potenziale esposizione alle notizie sulla corruzione da parte dei cittadini provoca un aumento della percezione della corruzione di circa il 3,5% e una diminuzione della fiducia nell'efficacia della giustizia di circa il 5,2%.

Si tratterebbe, dunque, di effetti principalmente guidati da un meccanismo persuasivo piuttosto che da un processo di apprendimento, così che le percezioni degli individui sulla corruzione sembrano essere influenzate dal contenuto dei media. Questo meccanismo è fondato sulle notizie che tendono a suscitare scalpore (*claims*) e non su quelle fattuali (*facts*).

Proprio in relazione a queste due differenti tipologie di notizie divulgate dai mass-media, nello studio, i due economisti riportano due prime pagine di due importanti testate giornalistiche italiane, «la Repubblica» e il «Corriere della Sera». Nel primo caso, viene messa in risalto la notizia di un'inchiesta a carico di Silvio Berlusconi. Il lettore, in tal caso, viene messo dinanzi a una notizia fattuale. Nel secondo caso, invece, in prima pagina è ri-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

portata la notizia secondo cui il peso della corruzione in Italia risulti essere di circa 60 miliardi. In questo caso, al lettore viene presentata una notizia di stampo meramente sensazionale, con l'obiettivo ultimo di suscitare un effetto di indignazione.

A tal riguardo, i due studiosi non mancano di ricordare che la cifra indicata circa i costi diretti totali della corruzione non è altro che una leggenda e per risalire alla sua fonte bisogna fare un passo indietro e guardare a uno studio del 2004 pubblicato dalla Banca mondiale secondo il quale veniva stimato che il costo delle tangenti fosse pari a circa il 3-4% del Pil mondiale. A questo punto, in Italia si è pensato di ricorrere a una semplice proporzione per poterne ricavare un dato numerico certo, arrivando così a sostenere che la corruzione nel nostro paese costava ogni anno 60 miliardi. Gli errori in tal caso sono due: innanzitutto la ricerca è limitata al costo delle tangenti, e in secondo luogo, la Banca mondiale ricorda che la percentuale indicata varia molto da paese a paese.

Così, nonostante la totale assenza di studi scientifici a riguardo, nel 2009 il Rapporto al Parlamento del Servizio anticorruzione e Trasparenza (SaeT), iniziò a far circolare quella stima che fu così ripresa dalla stampa nazionale e si propagò a macchia d'olio.

Bankitalia tende a sottolineare come, oggigiorno, la notizia di tipo sensazionalistico suscita un pathos maggiore nel lettore rispetto al semplice fatto riportato.

Anche il settimanale britannico «The Economist», sulla scia dei due studiosi ha scritto che «le nostre percezioni sulla corruzione sembrano essere più sensibili agli annunci che ai fatti veri e propri».

Con questo si intende dire che bisogna analizzare e spiegare il fenomeno per quello che realmente è, e, soprattutto, non ci si deve limitare alla sua semplice narrazione come male assoluto da estirpare, ma bisogna lumeggiare gli strumenti e le misure adottate in chiave preventiva e repressiva volte a contrastarlo.

Lasciare che il dibattito si concentri solo sul problema, senza evidenziarne le soluzioni, può, portare ad

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

accrescere la percezione del problema oltre la sua reale misura («se non dici ciò che fai e non spieghi ciò che sei, lasci il tempo agli altri di dire ciò che non sei e ciò che non fai»).

La narrazione in questo senso ricopre un ruolo importante nel favorire la nascita di un ambiente legalmente orientato e nello scoraggiare il radicamento della convinzione che tutto sia problematico e negativo attraverso il fenomeno dello «*storytelling* disfattistico».

Oggigiorno, in Italia la corruzione ha assunto una natura sistemica. Da fenomeno meramente episodico si è mutato in un fenomeno frequente e articolato. In aggiunta, si è assistito, di pari passo, a una sua diffusione in tutti i campi, sia economico, politico e sociale. Ciò ha chiaramente fatto sì che la corruzione venisse percepita in maniera ancora più marcata come piaga che affligge il nostro paese, fino a essere considerata un'emergenza criminale, al pari di altri gravi fenomeni criminali.

Tale percezione ha causato un'ininterrotta attività legiferativa, con la traslazione di meccanismi, istituti e strumenti già usati nel contrasto ad altre forme di criminalità. La percezione della corruzione come emergenza criminale, quindi, ha avuto dirette conseguenze sull'emergenza legislativa, arrivando a generare una spirale che si autoalimenta, della quale risulterebbe impossibile individuare l'inizio e la fine. Si è creata una sorta di osmosi tra la corruzione e la legiferazione in materia.

Risulta evidente come il continuo dibattito interno sulla corruzione ha avuto i suoi primi effetti da un punto di vista legislativo, portando a eccessi legiferativi nel settore.

Tutto ciò, però, ha delle dirette conseguenze anche sul tessuto economico-politico, arrivando a impattare e a mettere a repentaglio la tenuta del sistema sociale. Innanzitutto, a una sempre più diffusa percezione della corruzione ha fatto seguito una certa sfiducia nelle istituzioni e nelle cariche politiche, tramutatasi in una maggiore disaffezione del settore privato verso ciò che è pubblico.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Un esempio lampante di questa crescente disaffezione può essere rinvenuto nell'ultima tornata elettorale del maggio 2019, allorquando tutti i paesi dell'Unione europea sono stati chiamati alle urne per eleggere il nuovo Parlamento europeo.

I dati hanno mostrato un trend positivo generale nell'affluenza elettorale, che ha registrato un'impennata di 8 punti percentuali rispetto al 2014, ed è risultata essere la più alta degli ultimi vent'anni.

Tuttavia, mentre in Spagna (+17% circa), in Germania (+13% circa), in Francia (+8% circa) si è registrato un'affluenza alle urne maggiore degli anni passati, in Italia si è assistito a un fenomeno in controtendenza, con una diminuzione del numero degli elettori che si sono recati alle urne nell'ultima competizione elettorale dell'anno 2019 nella percentuale del 54,50% rispetto al dato del 57,22% nell'anno 2014.

Il dato risulta ancora più chiaro e confacente alla situazione odierna che il nostro paese sta vivendo se si considera l'affluenza alle urne per regione. Le regioni con una più alta affluenza sono state quelle del centro e del nord Italia, Umbria, Piemonte e Emilia-Romagna *in primis* con una percentuale tra il 67 e il 70%, dove la percezione della corruzione e della *maladministration* risulta essere minore rispetto al Mezzogiorno e alle Isole. Infatti, a registrare l'affluenza più bassa sono state proprio la Sicilia e la Sardegna, che non sono andate oltre il 42%.

Si evince, così, come la rappresentazione di un paese afflitto da un fenomeno corruttivo dilagante trascenda dai dati empirici e dalle strategie volte a rimuovere tale piaga, portando così a un basso livello di fiducia dei consociati nelle istituzioni e, quindi, a una scarsa partecipazione alla *res publica*.

Va detto che nel fomentare la percezione delle disfunzioni del sistema, un ruolo significativo è giocato dai mass-media. All'indomani dello scoppio di «Tangentopoli», nel nostro paese, si è assistito a una forte esposizione mediatica delle vicende giudiziarie in materia di corruzione, che non ha eguali negli altri paesi del vecchio

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

continente. In nessun paese europeo come l'Italia si arriva a parlare così tanto di corruzione.

Infine, un'elevata percezione della corruzione può arrivare ad avere serie ricadute persino sul sistema fiscale. In particolare, la scarsa fiducia che il privato ripone nelle istituzioni, oltre a condurre a una scarsa partecipazione alla vita pubblica del paese, può giungere a tramutarsi in una diffusa infedeltà fiscale.

Come emerso in uno studio dell'Istituto Nazionale di Statistica pubblicato nel marzo 2019 sul senso civico dei cittadini, oggi in Italia quasi un cittadino su tre (29,3%) ammette una deroga al pagamento delle tasse. Ciò equivale a dire che l'infedeltà fiscale non è percepita come un comportamento così grave come, invece, dovrebbe.

Il punto centrale della questione ruota attorno alla sensazione che, oggigiorno, il privato cittadino ha dello Stato. Le tasse dovrebbero essere percepite come il prezzo da pagare per poter vivere in uno Stato efficiente. Tuttavia, davanti alle lungaggini della macchina burocratica, alle carenze del sistema giudiziario, al malfunzionamento delle infrastrutture, al deterioramento del sistema sanitario, tale giustificazione inizia a vacillare. Ciò, inoltre, ha causato un atteggiamento di sottomissione fiscale, in cui il cittadino arriva a vedere il pagamento delle tasse come una mera azione di dare, senza però la possibilità di fruire effettivamente ciò che riceve in cambio.

Quando a tutto ciò, in seguito alla percezione del dilagare pervasivo della corruzione, si aggiunge il venir meno della trasparenza e, quindi, della reale destinazione delle ingenti somme prodotte dalle tasse, il sistema entra in crisi. Il cittadino arriva così ad allontanarsi ulteriormente dallo Stato, che viene avvertito a questo punto come un organismo troppo distante e poco attento ai suoi interessi.

Lo *storytelling* può essere, dunque, un'arma micidiale oppure risultare uno strumento di moralizzazione nella rappresentazione della realtà.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

2. *Il rapporto tra corruzione e sviluppo economico*

Lo sviluppo economico è un fenomeno complesso in continua evoluzione e non integra una condizione statica di equilibrio. Il concetto stesso di sviluppo economico, sebbene sia strettamente connesso a quello di crescita economica, non può essere ricondotto alla semplice espansione economica di una nazione; ne consegue che il solo aumento del prodotto interno lordo non basta a garantire uno sviluppo partecipato e sostenibile che invece richiede ben precise caratteristiche, una delle quali è proprio la trasformazione, il cambiamento strutturale.

Durante tale processo, tuttavia, si possono manifestare fenomeni o situazioni che impediscono il raggiungimento dell'obiettivo; è quella che gli anglosassoni chiamano *path dependency*, l'obiettivo è legato e dipende dal percorso.

Uno dei primi fenomeni impeditivi della crescita economica è la corruzione, sia intesa come *bribery*, ossia lo scambio corruttivo in senso stretto, con il mercimonio della pubblica funzione o l'alterazione dell'esercizio dell'attività economica, sia come *corruption* in senso lato o *maladministration*, intesa come devianza dell'azione amministrativa.

Il rapporto tra corruzione e livello di sviluppo economico è abbastanza controverso e ha dato luogo a dibattiti consistenti sia sul piano politico, sia su quello scientifico.

Se, infatti, da un lato, si schierano coloro i quali sostengono che la legalità giovi alla crescita e allo sviluppo economico, di contro, non mancano coloro i quali enfatizzano il dato secondo cui troppi vincoli e controlli finiscano per rallentare lo sviluppo.

A sostegno della prima tesi troviamo i c.d. *High Level Principles on Corruption and Growth* adottati dal G20 nel 2014 che spiegano proprio le ragioni in virtù delle quali la corruzione distrugge l'economia di un paese e la lotta a tale piaga favorisce il sistema economico[2].

[2] Tali principi sono il frutto di una strategia intrapresa in seno al G20 dal summit di Toronto del 2010, allorquando i leader mondiali

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

In qualità di gruppo rappresentante le più grandi economie mondiali, il G20 ha ribadito il proprio impegno nel ridurre le incidenze della corruzione e nel costruire una cultura mondiale di intolleranza verso la corruzione.

A tal fine, nel 2014, l'Acwg ha accolto, con favore, uno studio presentato dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, in collaborazione con la Banca mondiale, sugli effetti e le implicazioni delle pratiche corruttive sulla crescita economica (*Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development)*. Tale Rapporto ha fornito un'attenta analisi dell'impatto della corruzione sulla crescita e sullo sviluppo in alcuni settori chiave: servizi pubblici e infrastrutture, industrie estrattive, salute e istruzione.

I paesi del G20, ancora oggi, sostengono l'importanza cruciale per la crescita degli *High Level Principles*, adottati dai leader nel novembre 2014, che rappresentano un punto di partenza significativo nella cooperazione in chiave anti-corruzione, tracciando in maniera definita un percorso da seguire per evitare ricadute eccessivamente onerose sulla tenuta del sistema economico globale.

L'esame del fenomeno ha evidenziato che la corruzione:

dinanzi al crescente impatto negativo della corruzione sul commercio mondiale, sulla crescita e sullo sviluppo economico decisero di istituire il Gruppo di lavoro anticorruzione (*Anticorruption Working Group*) col compito precipuo di analizzare gli effetti derivati dal fenomeno corruttivo. Dal 2010 i lavori del Gruppo si sono concentrati sul monitoraggio degli impegni presi da parte dei paesi G20 in merito alla ratifica e all'implementazione della Convenzione Onu contro la corruzione, alla criminalizzazione e investigazione della corruzione in ambito internazionale (*foreign bribery*) e alla cooperazione internazionale per tracciare i proventi della corruzione. Nel 2014 i paesi del G20, sotto la presidenza australiana, hanno concordato che gli sforzi profusi sino a quel momento in seno al consesso internazionale si sarebbero dovuti concentrare su quelle problematiche che direttamente concernono la crescita e la capacità di recupero. I paesi hanno così deciso di impegnarsi in politiche ambiziose col fine ultimo di far accrescere il Pil collettivo del 2% per i successivi cinque anni.

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

– danneggia significativamente la fiducia che i cittadini ripongono nelle istituzioni governative e nei sistemi di integrità a loro supporto, e, come già sottolineato da alcuni accordi adottati in seno ai fori internazionali di cui l'Italia è parte, rappresenta una minaccia concreta per lo Stato di diritto;

– incide negativamente sui costi dei beni e dei servizi forniti dallo Stato, con ricadute negative sulla loro qualità, aumentando i costi per le imprese;

– riduce la possibilità di accesso ai servizi da parte dei ceti meno abbienti così da incrementare la disuguaglianza sociale;

– scoraggia gli investimenti esteri, oggigiorno comunemente considerati come gli incentivi più importanti ai fini della crescita di un paese, in assenza di trasparenza e di flessibilità della macchina burocratica;

– impatta negativamente sulla concorrenza con un'inevitabile chiusura dei mercati verso nuovi soggetti, spazzando via, inoltre, l'innovazione;

– distorce il processo decisionale ai massimi livelli e causa l'inefficace allocazione delle risorse pubbliche, a vantaggio degli interessi privati;

– favorisce e alimenta altre forme di attività criminale, tra cui il crimine organizzato transnazionale;

– influisce sull'economia nazionale e sull'integrità del sistema finanziario internazionale per l'allocazione dei flussi finanziari illeciti (riciclaggio) nel circuito dell'economia legale in danno del bilancio nazionale e comunitario, rappresentando in tal modo una minaccia per la tenuta dell'ordine democratico.

Di contro i fautori di politiche meno interventiste e vincolanti ritengono che certe strategie volte a sradicare mali assoluti, come le pratiche corruttive, rischierebbero di paralizzare il sistema economico. A tal fine è utile seguire il dibattito e le nuove vicende legislative che interessano il nostro paese alla luce della novella introdotta dal legislatore relativa al codice dei contratti.

La legge di conversione del decreto legge 18 aprile 2019, n. 32, rinominata *Sbloccacantieri* – proprio per en-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

fatizzare il nuovo approccio del governo che ha voluto intraprendere in modo diverso rispetto al passato la via dello sviluppo economico è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 140 del 17 giugno 2019. Il dibattito è incentrato sulle novità e in particolar modo sulle criticità della riforma. Se, per un verso i sostenitori delle modifiche introdotte al codice dei contratti vedono con esito positivo lo sblocco dei cantieri, dall'altro, si alzano le critiche dei negazionisti che paventano un'impasse determinata proprio dalle modifiche introdotte al codice.

3. *L'ambiente legalmente orientato e il ruolo delle imprese*

Alla luce dei fatti sin qui analizzati, se è vero che affidarsi alle percezioni dell'opinione pubblica non è sufficiente per stabilire il livello di corruzione, come sottolineato anche dal Greco, organo di controllo contro la corruzione del Consiglio d'Europa[3], è altrettanto vero che non si può negare l'esistenza di un fenomeno in espansione. Pertanto, occorre interrogarsi su quali siano gli strumenti e le strategie più efficaci per misurare questo fenomeno e affinare gli strumenti più efficaci per contrastarla.

La strategia che appare di gran lunga più confacente alla situazione italiana è quella volta a creare un ambiente legalmente orientato. Ossia un ambiente avverso alla corruzione *ab imis*.

Il legislatore dovrebbe abbandonare quella tendenza normativa fondata sul «credo» che per limitare le disfunzioni sociali basti ricorrere all'arsenale sanzionatorio e inasprire le pene, a favore, invece, di un'operazione a più ampio raggio che punti sulla prevenzione per arginare il vasto fenomeno criminale.

[3] Il gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa conferma la visione dell'Eurispes sulla misurazione della corruzione. *Council of Europe anti-corruption body report warns: public perceptions of low levels of corruption may be misleading*, https://go.coe.int/L63NB, https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680952467.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

L'ambiente legalmente orientato non può prescindere da una strategia partecipata che vede coinvolte *in primis* le singole imprese quali protagoniste della legalità. Impresa che dunque si erge a soggetto attivo e determinante nella lotta alla piaga della corruttela.

Non si tratta di semplici chimere, ma di modelli che il legislatore italiano ha immaginato e forgiato diciotto anni fa, mostrando, sin da allora, un approccio innovativo alla materia a livello internazionale disegnando un modello organizzativo volto a prevenire la responsabilità penale degli enti (Modello di organizzazione e gestione, anche detto Modello *ex* d.lgs. n. 231/2001).

Il decreto legislativo n. 231 del 2001 può essere considerato a ragion veduta uno spartiacque nel nostro ordinamento, avendo introdotto il principio della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per i reati commessi dalle figure apicali e dalle persone sottoposte alla vigilanza di un soggetto in posizione apicale nell'interesse o a vantaggio dell'ente stesso.

I due criteri oggettivi di imputazione della responsabilità dell'ente hanno, tuttavia, una diversa accezione. L'interesse è inteso come la finalità della condotta delittuosa della persona fisica. Il giudice procederà, pertanto, con una valutazione *ex ante*, al momento dell'azione. Mentre, il vantaggio si riconduce al profitto materiale ottenuto grazie alla condotta illecita.

Il decreto introduce, pertanto, la nuova «responsabilità amministrativa» a carico dell'ente che si affianca a quella tradizionale della persona fisica che ha consumato o tentato il reato e che consente un'aggressione diretta del patrimonio degli enti che abbiano tratto un vantaggio dalla commissione di determinati reati.

Si tratta di una responsabilità diretta, autonoma e solo eventualmente concorrente con quella dell'autore o degli autori del fatto. L'articolo 27 del decreto legislativo n. 231 del 2001 stabilisce che tale responsabilità è personale e intrasmissibile, e la sanzione pecuniaria incide sul patrimonio o sul fondo comune dell'ente evitando che i

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

singoli soci possano essere chiamati a rispondere personalmente di tale obbligazione.

Tuttavia, il carattere «avanguardista» del legislatore si esplica in una precisa disposizione del decreto, laddove viene riconosciuta all'ente la possibilità di essere esente dalla responsabilità nell'ipotesi in cui questi si sia dotato di un Modello di organizzazione, gestione e controllo.

Nello specifico, affinché possa escludersi la responsabilità dell'Ente per i reati commessi dai propri dipendenti è necessario che l'Ente dimostri:

– di aver adottato e attuato efficacemente modelli di organizzazione, gestione e controllo 231;

– di aver affidato a un organismo, dotato di autonomi poteri d'iniziativa e controllo (Odv), la vigilanza e l'aggiornamento di tale Modello 231;

– di essere stato esso stesso vittima della fraudolenta elusione del Modello.

Il Modello – mera facoltà e non già obbligo giuridicamente imposto – persegue l'obiettivo di realizzare un importante sistema di controllo, in via preventiva, dell'organizzazione dell'Ente al suo interno, funzione – di norma – di esclusiva competenza del settore pubblico.

Il Modello di cui dotarsi deve essere effettivo ed efficace in base alla concreta realtà organizzativa alla quale fa riferimento, con una puntuale valutazione delle potenziali esposizioni della società a criticità e a condotte criminose contemplate dall'art. 6 del decreto legislativo n. 231 del 2001, così da poter rappresentare una esimente. Bisognerebbe, quindi, procedere con una mappatura delle potenziali attività aziendali sensibili.

Dopo aver individuato le attività a rischio, bisognerà predisporre o aggiornare specifici protocolli volti a avviare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente circa le fattispecie delittuose da prevenire. Si procederà, quindi, all'individuazione delle modalità di gestione delle risorse finanziarie. Al duplice scopo di evitare la commissione dei reati e all'informazione dell'organismo deputato a vigilare sul retto funzionamento e sull'osservanza dei modelli predisposti. Infine, sarà necessario integrare tale

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

sistema di prevenzione nel sistema di controllo interno introducendo un sistema disciplinare, equo e coerente, atto a sanzionare l'eventuale mancato rispetto delle misure indicate nel modello organizzativo.

Da un punto di vista contenutistico, nel sistema di prevenzione implementato dal Modello 231, rileva in particolar modo il codice etico di condotta aziendale anti-corruzione/antifrode. Trattasi di un codice di comportamento aziendale che testimonia l'impegno assunto dall'impresa in questi ambiti. L'obiettivo annunciato è quello di influenzare e controllare i comportamenti commerciali e gestionali a vantaggio non solo dell'azienda, ma anche della comunità economico-sociale nell'ambito della quale l'azienda è attiva.

Diversi sono i vantaggi derivanti dalla realizzazione di un Modello organizzativo di gestione dei rischi 231.

Innanzitutto, un Modello organizzativo 231 di prevenzione dei rischi costituisce un utile strumento per l'azienda a livello organizzativo e gestionale in quanto offre all'impresa la possibilità di evitare problemi importanti. Difatti, le sanzioni pecuniarie e interdittive in cui l'impresa potrebbe incorrere rischierebbero di arrecare gravi danni all'azienda, non solo da un punto di vista reputazionale, ma anche, e soprattutto, patrimoniale.

Sul piano più generale un altro vantaggio che non può essere taciuto conseguente all'adozione di un Modello organizzativo consiste nell'evitare il formarsi di pratiche corruttive all'interno della struttura aziendale.

Infine, l'implementazione di un Modello di gestione dei rischi 231 consentirebbe all'impresa di ricevere un vantaggio non di poco conto da un punto di vista reputazionale. Detto *asset* è utile anche a conseguire livelli elevati di *rating di legalità* e cioè indicatori sintetici del rispetto di elevati standard da parte delle imprese richiedenti, attribuiti dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Va evidenziato, sul piano pratico, che il regolamento del *rating* premia con un aumento del punteggio quelle aziende che hanno attuato modelli di gestione del rischio 231.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

L'ottenimento di un elevato livello di *rating di legalità*, e quindi di una buona reputazione aziendale, oltre che nei rapporti con la pubblica amministrazione e con le banche, giova all'impresa, anche in vista dell'apertura di nuovi sbocchi economico-commerciali.

Tutto ciò premesso, va perciò segnalato che il Modello di organizzazione, gestione e controllo *ex* decreto legislativo n. 231 del 2001, sebbene sia oramai «maggiorenne» e sia a livello internazionale considerato fonte d'ispirazione normativa per altri ordinamenti, oggigiorno ha trovato, anche per la sua natura facoltativa, una scarsa applicazione da parte delle imprese italiane che sembrano aver privilegiato un approccio più disinteressato e avulso alla questione, forse in una valutazione miope, a medio termine e poco lungimirante, che induce a far prevalere, in termini utilitaristici, il lievitare dei costi, non esigui, della conformazione al Modello 231 ai benefici economici conseguibili – a lungo termine – in virtù dell'intervento e adozione del medesimo.

Anche la prassi giudiziaria ha le sue responsabilità in questo fenomeno di ridotta implementazione.

Tutto questo è forse anche frutto di quello *storytelling* che abbiamo posto al centro del nostro contributo nella speranza di accendere la miccia per un dibattito non più rinviabile sulla limitazione degli approcci percettivi e sulla necessità di una giurimetrica dell'economia come leva di partecipazione attiva e di vigilanza collaborativa in grado di seriamente invertire la tendenza economica amplificando la portata della fedeltà fiscale e ponendo nuovamente i cittadini e il settore privato in una posizione di condivisione della vita democratica con convinto e consapevole coinvolgimento.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Bibliografia essenziale

Arrow, K.J., *Social Responsibility and Economic Efficiency*, in «Public Policy», 21, 1973, pp. 303-318.

Baccaro, L. e Mele, V., *For Lack of Anything Better? Internatio-*

nal Organizations and Global Corporate Codes, in «Public Administration», 451, 2011.
Bauman, Z., *Modernità e Olocausto*, Bologna, Il Mulino, 1992.
Beltratti, A., *Socially Responsible Investment in General Equilibrium*, Working Paper, Milano, Fondazione E. Mattei, ottobre 2003.
Chirieleinson, C., *L'evoluzione del concetto di corporate social responsibility*, in G. Rusconi e M. Dorigatti (a cura di), *La responsabilità sociale di impresa*, Milano, Franco Angeli, 2004.
Escresa, L. e Picci, L., *Trends in Corruptions around the World*, in «European Journal on Criminal Policy and Research», Dordrecht, Springer Science and Business Media, 2016.
Friedman, M., *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.
Friedman, M., *The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits*, in G.D. Chrissides e J.H. Keler (a cura di), *An Introduction to Business Ethics*, London, Chapman, 1993.
Selvaggi, N., *Compliance Programs and «Organizational Faults» in Italian Legislation. An Overview of Ten Years of Experience with Legislative Decree 231/2001*, in «Eucrim. The European Criminal Law Association's Forum», n. 3, 2012.
Tartaglia Polcini, G., *Strategie e tecniche di prevenzione e contrasto della corruzione nel mondo dello sport*, in «Gazzetta Amministrativa della Repubblica Italiana», 5 ottobre 2016.
Tartaglia Polcini, G., *Il paradosso di Trocadero*, in *Il diritto penale della globalizzazione*, Pisa, Pacini Giuridica, 2017.
Tartaglia Polcini, G., *La corruzione tra realtà e rappresentazione*, Bologna, Minerva, 2018.
United Nations Economic Commission for Africa, *Measuring Corruption in Africa: The International Dimension Matters*, African Governance Report IV, 2016.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

IRENE BUZZI

LE IMPRESE ALLA SFIDA DELLA CULTURA DELLA LEGALITÀ

Anticorruzione, o integrità, questo è il dilemma: se sia più «nobile» un approccio derivante da un'implicita connotazione negativa, oppure enfatizzante l'intrinseca valenza positiva?

Il presente lavoro si propone di far luce sulla logica sottesa alla formulazione di tale domanda, e di indagare le peculiarità del tema nella prospettiva del settore privato.

La corruzione genera effetti distorsivi nell'allocazione ottimale delle risorse, riducendo notevolmente l'efficienza economica e la crescita[1].

Tuttavia, scopo di questo lavoro non è né la definizione né la quantificazione degli effetti negativi della corruzione a livello aggregato e macrosistemico, bensì l'analisi degli effetti positivi derivanti dalla prevenzione e dal contrasto alla corruzione (anticorruzione) e dall'integrità posti in essere a livello microsistemico, cioè dalle imprese.

In tale ottica appare, innanzitutto, necessaria una riflessione sull'inquadramento semantico dei termini, volta a esplorarne il significante e il significato, a indagarne, cioè, la questione ontologica.

Irene Buzzi, dottoranda in «Management, Banking and Commodity Sciences», Dipartimento di Management, Sapienza Università di Roma.

[1] Si veda ad esempio P. Mauro, *Corruption and Growth*, in «Quarterly Journal of Economics», 110, 3, 1995, pp. 681-712; A. Ades e R. Di Tella, *National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic*, in «Economic Journal», 107, 443, 1997, pp. 1023-1043; V. Tanzi e M. Davoodi, *Corruption, Public Investment and Growth*, IMF Working Paper 97/139, Washington, International Monetary Fund, 1997.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Successivamente, si illustra l'impianto teorico di riferimento, evidenziando i principali contributi sul tema e gli orientamenti prevalenti dal lato delle imprese.

Infine, si espone una declinazione concreta dell'integrità nel settore privato, presentando il caso di studio delle imprese italiane partecipanti al *Business Integrity Forum* (Bif)[2], quale *best practice* nel contesto imprenditoriale nazionale.

1. *Inquadramento semantico e questione ontologica*

Per comprendere il concetto di «anticorruzione», è opportuno, innanzitutto, rilevare che tale termine è composto dal prefisso «anti» e dal sostantivo «corruzione». Tale osservazione, apparentemente banale, vuole sottolineare che mentre notevole letteratura[3] ha esaminato la definizione di «corruzione», tuttavia, l'«anticorruzione» sembra non aver trovato ancora un'autonoma rilevanza concettuale negli studi economici e manageriali.

Dunque, mentre è pacifica l'esistenza della definizione di «corruzione», nonostante le molteplici accezioni, l'attenzione dovrebbe concentrarsi proprio sul termine «anti». Il prefisso, dal greco ἀντί, ἀντι- «contro», è usato per indicare[4]: opposizione, avversione, antagonismo; attitudine a combattere o prevenire, soprattutto in denominazioni di rimedi terapeutici. Da ciò emerge, dunque, che tale termine esprime sia una funzione di prevenzione sia una funzione di contrasto.

Eppure, quando utilizzato insieme alla parola «corruzione», l'accezione più appropriata di «anti» sembra quella mutuata dalla fisica, quando innanzi al termine

[2] https://businessintegrity.transparency.it.

[3] Cfr. J.C. Scott, *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1972; A.K. Jain, *Corruption: A Review*, in «Journal of Economic Surveys», 15, 1, 2001; L. Pellegrini, *Corruption, Development and the Environment*, Springer Science + Business Media B.V., 2011; R. Klitgaard, *Addressing Corruption Together*, Oecd, 2015.

[4] http://www.treccani.it, 2019.

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

materia indica una sorta particolare di materia che si distingue da quella ordinaria per talune opposte proprietà.

Emerge, così, che l'anticorruzione trova la sua ragion d'essere nella corruzione, la quale si configura come suo necessario presupposto logico e ontologico. Dunque, poiché non esiste «anticorruzione» senza «corruzione», accettare l'esistenza dell'anticorruzione significa ammettere implicitamente che la corruzione esista indipendentemente dai suoi attributi accidentali e dai differenti contesti. In tale prospettiva, dunque, le azioni anticorruttive volte a combattere e prevenire la corruzione sono da interpretarsi come certe e ovvie nel contrasto a uno scenario già di partenza innatamente patologico.

In altre parole, sposando tale approccio ne deriva che si deve agire «bene» perché esiste il «male».

Il medesimo ragionamento, invece, non si applica adottando l'approccio dell'«integrità».

Il termine, dal latino, composto di *in-* «non» e *tangere* «toccare», infatti, indica qualcosa che non è toccato, intero, che possiede tutte le parti, i propri elementi e attributi, che conserva la propria unità e natura[5].

L'integrità, oltre a esprimere un concetto di unitarietà, ha una valenza ontologica autonoma, nel suo significato e valore assoluto, indipendentemente dalle circostanze accessorie.

Essa, dunque, è di per sé, non necessita di presupposti logici per essere legittimata a esistere. Quindi, porre in essere azioni in ragione dell'integrità significa agire e fare «bene» per il «bene», perché il «bene» di per sé esiste, anche in assenza del «male».

Le differenze semantiche tra anticorruzione e integrità, da cui discende una diversità di approcci e di azioni, sono illustrate con un simbolismo nella figura 1.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

[5] *Ibidem*.

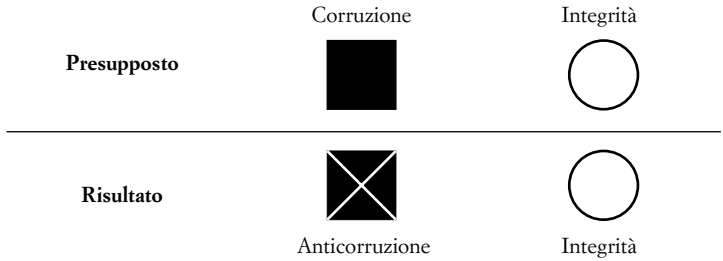


FIG. 1. Anticorruzione e integrità.

Fonte: Elaborazione dell'autore.

2. *Inquadramento teorico*

Nel settore privato, in ragione dei diversi interessi degli *stakeholder* coinvolti, la divulgazione in materia di integrità e anticorruzione è rinvenibile nella c.d. *non-financial disclosure*. In virtù dell'importanza della creazione di valore non solo per gli azionisti, ma anche per la società nel suo complesso[6], l'informazione non finanziaria si occupa di questioni a lungo termine, compresa la lotta alla corruzione e la promozione dell'integrità e della trasparenza.

Così come nella sfera pubblica, anche nel settore privato, trattando del contrario della corruzione è opportuno un richiamo all'elemento fiduciario.

In particolare, nel contesto imprenditoriale, assume rilevanza il duplice impatto sulla fiducia generato dai driver «anticorruzione» e «integrità»: entrambi, infatti, influenzano sia la fiducia «interna» (all'interno del contesto aziendale) sia la fiducia «esterna» (verso gli *stakeholder*).

La relazione tra corruzione e fiducia è ampiamente discussa in letteratura e trova il suo caposaldo nella teoria dell'agenzia, e può essere così descritto: gli agenti collaborano se ne guadagneranno tutti; ma, la collaborazione

[6] Consob, *Report on Corporate Governance of Italian Listed Companies*, 2017.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

comporta oneri economici o altri sforzi per tutti i soggetti coinvolti, cosicché un bene è prodotto solo con il consenso di (quasi) tutti gli agenti, perché l'agente individuale non contribuisce se non si fida che (quasi) tutti gli altri contribuiranno[7].

Gli agenti potrebbero porre in essere azioni di *free-riding*, sperando di cogliere i benefici del bene senza contribuire. Dunque, la mancanza di fiducia all'interno del medesimo porta a una perdita generale, anche se tutti sanno che se potessero fidarsi l'uno dell'altro starebbero meglio.

La fiducia sembra poter essere annoverata tra le cosiddette «istituzioni informali», sistemi consolidati di credenze sul comportamento degli altri[8]. In presenza di essa, i costi di transazione diminuiscono e la cooperazione si rende vantaggiosa, mentre, se essa mancasse, ciò non sarebbe possibile[9], poiché ne deriverebbe una limitazione delle transazioni tra agenti economici a persone dello stesso gruppo, con la conseguente esclusione di membri di altri gruppi, ostacolando quindi l'efficienza economica[10].

La fiducia può essere vista come un asset «collettivo», un capitale sociale[11]. Ne deriva che il risultato delle interazioni sociali ed economiche dipende da come sono costruite le aspettative reciproche degli agenti circa il tipo

[7] B. Rothstein, *Corruption and Social Trust: Why the Fish Rots from the Head Down*, in «Social Research», 80, 4, 2013, p. 1011.

[8] D.C. North, *Economic Performance through Time*, in *The New Institutionalism in Sociology*, a cura di M.C. Brinton e V. Nee, New York, Russell Sage Foundation, 1998, pp. 247-257.

[9] G.L.H. Svendsen e G.T. Svendsen, *On the Wealth of Nations: Bourdieuconomics and Social Capital*, in «Theory and Society», 32, 5-6, 2003, pp. 607-631.

[10] S. Rose-Ackerman e J. Kornai, *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition*, New York, Palgrave Macmillan, 2004; S. Rose-Ackerman, *Establishing the Rule of Law*, in *When States Fail: Causes and Consequences*, a cura di R.I. Rotberg, Princeton, Princeton University Press, 2004, pp. 182-218.

[11] J.S. Coleman, *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press, 1990.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

TAB. 1. *Elementi dell'integrità nel settore privato*

Area	Azioni
Gestionale	impegno del management nella lotta alla corruzione strategie imprenditoriali anti-corruzione adeguata motivazione coinvolgimento di tutti gli *stakeholder* adeguatezza e idoneità del personale dirigente formazione anticorruzione
Organizzativa	presenza della funzione *compliance* tensione positiva verso sistemi di *compliance* efficaci assistenza professionale nell'area dell'integrità aziendale
Audit	controlli interni *whistleblowing* valutazione e gestione del rischio corruttivo
Reporting	redazione di codici di condotta aziendali trasparenza delle informazioni *disclosure* dell'assetto proprietario e dello stato finanziario
Legale	meccanismi di autosegnalazione cooperazione con le forze dell'ordine risoluzione volontaria in caso di reati

Fonte: Elaborazione dell'autore.

di reciprocità attesa e se gli altri agenti possano essere considerati attendibili e meno[12].

In merito alle peculiarità dell'integrità nel settore privato, la ricognizione degli orientamenti prevalenti ha portato all'individuazione di alcuni elementi caratteristici. In particolare, all'interno del sistema impresa, l'integrità è promossa attraverso cinque principali aree (gestionale, organizzativa, *audit*, *reporting*, legale) ognuna delle quali è declinata in azioni specifiche (tab. 1).

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

[12] E. Fehr e U. Fischbaker, *The Economics of Strong Reciprocity*, in *Moral Sentiments and Material Interests. The Foundations for Cooperation in Economic Life*, a cura di H. Gintis, S. Bowles, R. Boyd e E. Fehr, Cambridge, Mit Press, 2005, pp. 151-193.

Caso di studio: comparazione internazionale del «Business Integrity Forum»

Il *Business Integrity Forum* (Bif) è un'iniziativa promossa da Transparency International (TI) e attivata nei diversi capitoli nazionali. Essa riunisce le imprese attive sui temi dell'integrità, della trasparenza, e della responsabilità. Attraverso il *Business Integrity Forum*, le aziende aderenti si impegnano ad aumentare i loro standard operativi e gestionali in materia di prevenzione e lotta alla corruzione nelle pratiche di business, promuovendo sia l'adozione e la diffusione di strumenti e pratiche anticorruttive sia la cultura della legalità.

Con uno sguardo fuori dall'Italia, si segnala la presenza di altri *Business Integrity Forum* in diverse realtà nazionali, già affermati come nel Regno Unito e in Francia, oppure in via di sviluppo, come in Spagna e in Grecia.

Nel presente lavoro si presentano due tra le principali realtà nazionali del *Business Integrity Forum*, l'esperienza italiana e l'esperienza inglese, mostrandone le caratteristiche, i livelli di adesione e le finalità.

3. *L'esperienza italiana*

Attualmente le imprese italiane aderenti al *Business Integrity Forum* sono 18[13], comprendenti sia *headquarter* di aziende italiane sia *branch* di aziende straniere aventi sede e attività in Italia.

L'adesione al *Business Integrity Forum* è articolata in un processo volto a valutare le condizioni di partenza delle imprese potenziali entranti e a proporre soluzioni *ad hoc*. In particolare, in un incontro preliminare e cono-

[13] Acciai Speciali Terni Spa, Avio Spa, Edison Spa, Enel Italia Srl, Falck Renewables Spa, Fastweb Spa, Ferrovie dello Stato Italiane Spa, Generali Italia Apa, Luxottica Group, Pirelli & C. Spa, Rina Spa, Saes Getters Spa, Siemens, Snam Spa, Telecom Italia, Terna Spa, UniCredit Spa, Vodafone Italia Spa.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

scitivo tra l'impresa e Transparency International Italia[14], sono illustrate le azioni aziendali sui temi dell'integrità, della trasparenza, dei presidi anticorruzione, e dei temi etici di respiro generale, unitamente alle motivazioni che spingono l'impresa a collaborare con il *Business Integrity Forum*.

Successivamente, la richiesta di adesione al *Business Integrity Forum* è sottoposta al Comitato esecutivo di Transparency International Italia per l'approvazione.

Al fine di mappare i diversi livelli di impegno contro la corruzione, Transparency International propone diverse modalità di collaborazione, che vanno dalla collaborazione locale focalizzata su attività specializzate alle forme cooperative orientate all'impatto globale e alle trasformazioni sistemiche.

Le tipologie di adesione sono articolate su tre livelli: *basic*, *advanced*, *pro*.

Il livello *basic* interessa tre principali attività: partecipazione ai tavoli di lavoro del *Business Integrity Forum* per elaborare proposte di norme e regolamenti da rivolgere al *policy-maker*; analisi di tematiche specifiche per sviluppare le linee guida e *best practice* da tradurre nella pratica *leading by example*; sponsorizzazione delle attività del centralino per le segnalazioni di casi di corruzione Allerta anticorruzione (Alac).

L'adesione al livello *advanced*, oltre a comprendere le attività del livello *basic*, comporta la collaborazione alle attività istituzionali di Transparency International Italia, con un focus settoriale (ad esempio, educazione, sport, società civile) così da contribuire alla definizione di un progetto di portata nazionale di cui le imprese aderenti sono promotrici.

Infine, le imprese che aderiscono al livello *pro*, oltre a prendere parte alle attività dei precedenti livelli, beneficiano dell'opportunità di attivare progetti specifici nell'ambito della propria realtà aziendale, quali ad esempio, *whistleblowing* e formazione.

[14] https://www.transparency.it.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Per far parte delle iniziative *Business Integrity Forum*, le imprese aspiranti devono presentare un solido piano anticorruzione compatibile con i principi di Transparency International Italia contro la corruzione. In particolare, tale documento deve esplicitare elementi quali: il divieto di corruzione e concussione, le politiche che disciplinano il conflitto di interessi e i *facilitation payments*, il *whistleblowing*.

Inoltre, le aziende sono chiamate a dimostrare un elevato *commitment*, impegnandosi a: operare ai massimi standard di integrità e trasparenza; avere un piano anticorruzione dettagliato, soggetto a procedura di monitoraggio e valutazione atta a garantirne l'effettiva conformità, o in alternativa, attuarlo e implementarlo entro un termine stabilito; svolgere un'opportuna attività di formazione circa il piano anticorruzione; dimostrare l'effettiva applicazione del piano anticorruzione, attraverso la *disclosure* di informazioni non finanziarie, quali ad esempio il Bilancio di sostenibilità annuale o il Bilancio unico integrato.

Le imprese aderenti al *Business Integrity Forum*, mosse dalla volontà di essere leader del cambiamento nel proprio settore, dovrebbero dimostrare che il loro comportamento anticorruttivo non sia mera osservanza normativa, ma, prendendo in considerazione l'adozione degli standard sopra citati, sono chiamate a farsi portavoce di un sincero impegno, superiore alla norma in termini di integrità, trasparenza, responsabilità e lotta alla corruzione.

L'impegno delle imprese aderenti al *Business Integrity Forum* è ricompensato da Transparency International Italia con una fattiva collaborazione e supporto alle aziende partner relativamente ad aspetti cruciali in materia di trasparenza e responsabilità, tra cui: informazioni riguardanti tutte le filiali e i paesi operativi; *reporting country-by-country*; informativa trasparente sia in merito ai beneficiari effettivi dell'azienda, sia in caso di patteggiamenti.

Ad oggi, la valutazione di Transparency International è positiva per le imprese italiane di grandi dimensioni,

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

generalmente sensibili e preparate sui temi dell'integrità e della trasparenza, anche in virtù del confronto con il *benchmark* internazionale.

Tuttavia, la medesima conclusione non sembra potersi applicare indistintamente: Transparency International riscontra che le realtà imprenditoriali di medie e piccole dimensioni, probabilmente a causa della scarsa consapevolezza sull'importanza dell'argomento o scarsità di risorse disponibili, sembrano mostrare un atteggiamento meno proattivo su questi temi o comunque risultano meno efficaci nel comunicare adeguatamente i valori di business.

Nonostante le differenze di approccio riscontrate in ragione della dimensione aziendale, integrità, trasparenza e anticorruzione si affermano sempre più come cruciali *asset* immateriali, specialmente nel processo di selezione nelle *supply-chain*.

A tal proposito, per stimolare e coltivare l'attenzione su tali temi anche nelle PMI, il *Business Integrity Forum* ha sviluppato un progetto volto alla realizzazione del «PMI *Business Integrity Kit* Strumenti di Integrità Aziendale», con un *target* specifico per piccole e medie imprese. Tale strumento, inizialmente rivolto esclusivamente alle PMI con rapporti economici, commerciali e professionali con le grandi aziende del *Business Integrity Forum*, è stato successivamente esteso a tutte le imprese. Così, le aziende del *Business Integrity Forum* si pongono come attive promotrici nella diffusione degli strumenti di contrasto alla corruzione a livello di sistema paese, e beneficiano contemporaneamente di aumentati livelli di trasparenza e integrità delle *supply-chain*, da cui deriva un netto miglioramento in termini di reputazione.

L'adesione di un'impresa al *Business Integrity Forum* genera esternalità positive nell'intero settore, alimentando la costruzione di un sistema fondato su integrità, sostenibilità e migliore *governance*.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

4. *L'esperienza inglese*

L'esperienza inglese del *Business Integrity Forum* rispetto all'omologo italiano vanta un numero maggiore di imprese partecipanti, 32[15], di cui 22 rientrano nei c.d. *long standing members*, cioè facenti parti del *Business Integrity Forum* da più di cinque anni.

Le tipologie di adesione sono classificate in tre categorie: *golden*, *silver*, *bronze*, a cui corrispondono altrettanti livelli di costo, da 7.500 a 20.000 sterline.

Tutte le opzioni di partecipazione danno l'opportunità di prendere parte alle riunioni del forum biennale, a cui sono invitati solo i membri e un ospite occasionale. L'incontro si concentra sulle questioni cruciali con cui le aziende si scontrano o alle quali devono adeguarsi.

I tre livelli di adesione, inoltre, consentono la partecipazione al briefing sull'indice di percezione della corruzione, in cui Transparency International illustra gli sviluppi annuali dell'indice di percezione della corruzione e i fattori che influenzano i cambiamenti nei punteggi e nei rischi dei diversi paesi.

Infine, in tutti i casi è garantita la presenza agli eventi della tavola rotonda sul rischio paese.

I livelli *silver* e *gold* danno accesso a consigli e approfondimenti su misura, che consentono di beneficiare del supporto di Transparency International allo sviluppo e al miglioramento continuo del programma anticorruzione aziendale.

Solo il livello *gold* consente l'utilizzo del c.d. *Corporate Anti-corruption Benchmark*, un *benchmark* internazionale anticorruzione che misura e confronta le prestazioni dei programmi anticorruzione nel settore privato. Questo

[15] A2 Global Risk; Actis; Barclays; Bhp Billiton; Brunel; Cdc Group; Clifford Chance; Control Risks Group; Crown Agents; Exiger; Fti Consulting; Grant Thornton; Gsk; Hsbc; Ihg; Lloyd; Meggitt; National Grid; New Age African Global Energy; Norton Rose Fulbright; Orange; Oxford University Press; PwC; Rbs; Royal Dutch Shell; Siemens; Subsea 7; The Weir Group; Thomson Reuters; Tullow Oil; Unilever; Vodafone.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

prodotto può essere ottenuto anche singolarmente al costo di 12.500 sterline all'anno.

Attualmente i partecipanti al *benchmark* sono un mix di imprese Ftse 100 e 250 appartenenti a vari settori, molti di essi sono membri del *Business Integrity Forum*, e dunque, impegnati pubblicamente a sostenere elevati standard di integrità e trasparenza nelle attività di business.

Il *Corporate Anti-corruption Benchmark* consente di: confrontare il programma anticorruzione con gli standard definiti da *best practices* e dalle aziende *peer*, compresi i leader del settore; individuare le aree di miglioramento e le lacune nel programma anticorruzione; conoscere gli sviluppi della corruzione e sulle misure per mitigarne il rischio; collaborare con le aziende *peer* e con quelle di altri settori su soluzioni pratiche; riferire sull'esecuzione del programma anticorruzione al Consiglio e all'alta direzione.

Questo strumento copre tutte le aree chiave della *compliance* anticorruzione: impegno di massimo livello (azioni collettive, funzione *compliance* e struttura organizzativa, *governance*, comunicazione di alto livello); valutazione e pianificazione del rischio; politiche e procedure (politica anticorruzione, codice di condotta, controlli commerciali, finanziari, delle risorse umane); aree ad alto rischio corruttivo (conflitto di interessi, *facilitation payments*, regali e spese di ospitalità, impegno politico, sponsorizzazioni, donazioni ed elargizioni alle comunità); gestione dei rapporti con le terze parti (agenti e intermediari, appaltatori e fornitori, *due diligence*, *joint venture* e consorzi, operazioni di fusione, acquisizione e disinvestimento); comunicazione e formazione; monitoraggio e revisione (test di efficacia e miglioramento, indagini interne, *whistleblowing*); segnalazione (rapporti interni e segnalazione pubblica).

Per l'adesione al *Business Integrity Forum* inglese, come sancito da Transparency International-UK[16] stessa,

[16] https://www.transparency.org.uk/our-work/business-integrity/business-integrity-forum.

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

non è richiesto ai membri di disporre già inizialmente di un programma anticorruzione a regola d'arte, mentre è auspicabile l'aspirazione dell'impresa a standard elevati e il possesso di un programma aziendale, attuale o potenziale, compatibile con i principi di Transparency International per contrastare la corruzione.

In merito ai principi che regolano la partecipazione delle imprese, queste si impegnano a: operare secondo elevati standard di integrità e trasparenza; ad avere, o implementare entro un determinato periodo, il programma *risk-based* c.d. «ABC» (*Anti-Bribery and Corruption Programme*) per lo svolgimento delle loro operazioni; adottare un processo di miglioramento continuo del programma «ABC»; dichiarare pubblicamente il loro impegno a operare secondo elevati standard di integrità e trasparenza e riferire pubblicamente sul programma «ABC».

Nel 2008, Transparency International-UK, in seguito alla consultazione con i membri del *Business Integrity Forum*, introdusse i principi per l'iscrizione all'iniziativa. Allo stesso tempo, al fine di contrastare la violazione dei principi di appartenenza, la commissione Transparency International-UK concordò una procedura interna per indagare e rispondere alle eventuali accuse di violazione dei principi da parte dei membri del *Business Integrity Forum*.

La procedura di *due diligence* per l'adesione dei potenziali membri del *Business Integrity Forum* ha inizio con confronto preliminare tra l'impresa e Transparency International-UK volto a valutare il sincero allineamento degli interessi delle parti. In caso positivo, la società è invitata a formalizzare l'avvio della procedura di richiesta di partecipazione.

La *due diligence* è articolata in più fasi:

- eventuale ricorso da parte di Transparency International-UK a soluzioni tecnologiche in *outsourcing* per condurre ricerche *open-web* e *database*;
- controllo in *background* basato sulle informazioni web;
- richiesta all'azienda di compilazione di una *checklist*

Copyright © 2020 by Società editrice Il Mulino

per accertare la completezza e la sofisticatezza del programma «ABC»;

• incontro con l'azienda per condividere la *checklist*, chiedere chiarimenti e rispondere alle domande. Questa fase non è da interpretarsi come un esame da superare, ma, al contrario come base informativa per Transparency International-UK al fine di valutare il programma «ABC», la cultura aziendale e il *tone from the top*;

• intervista con un *senior manager*/dirigente per accertare le motivazioni della partecipazione, un'eventuale sponsorizzazione, la cultura aziendale in relazione all'integrità e per coprire eventuali questioni significative emerse durante l'intervista.

I risultati sono raccolti in un rapporto che viene inviato al Consiglio di Transparency International-UK o a un sottocomitato per l'approvazione. In caso di necessità, possono essere richieste ulteriori interviste o informazioni da parte del Consiglio di Amministrazione di Transparency International-UK.

In caso di valutazione positiva, un amministratore o un *trustee* di Transparency International-UK notifica alla società l'accoglimento della richiesta di adesione al *Business Integrity Forum* e comunica i principi di affiliazione.

La società, di contro, conferma l'approvazione della scelta da parte *senior management* e l'avvenuta ricezione della decisione da parte del Consiglio di Amministrazione.

5. *L'integrità come soluzione*

Il caso di studio comparativo mostra la declinazione della medesima esperienza, il *Business Integrity Forum*, all'interno di due diversi contesti nazionali.

Entrambi i *Business Integrity Forum* sono articolati su tre diversi livelli di adesioni, confermando così la volontà di testare in profondità l'impegno e le azioni per l'integrità.

Nonostante il caso inglese riscontri un maggior numero di adesioni rispetto al *Business Integrity Forum* ita-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

liano, è da rilevare la crescente partecipazione delle imprese italiane, segno di una realtà che si sta consolidando e sta diventando un modello di riferimento a livello paese.

Certamente in Italia, dove il tessuto produttivo è caratterizzato prevalentemente da piccole e medie imprese, è necessario continuare a coltivare le azioni verso questo *target* imprenditoriale al fine di garantire che le esperienze di adesione al *Business Integrity Forum*, che per ora riguardano le grandi imprese, diventino una *best practice* diffusa.

Il caso di studio illustra con chiarezza che le imprese eccellenti sono necessariamente anche «buone» imprese, cioè imprese che dimostrano un comportamento integro all'interno dell'ambiente in cui operano e nei confronti dei diversi *stakeholder* con cui interagiscono.

Tuttavia, poiché alcune imprese usano la corruzione per ottenere condizioni di vantaggio, è lecito chiedersi per quale ragione gli esponenti della *governance* societaria dovrebbero optare per un alto livello di integrità per sé stessi e per l'impresa.

Le risposte a questo quesito sono due: *in primis* perché l'integrità paga, e, in generale, perché la lotta alla corruzione ha conseguenze sociali ed economiche positive molto tangibili.

Le imprese che promuovono l'integrità e si impegnano verso un comportamento etico hanno rendimenti economici migliori (secondo il Rapporto *Ethisphere*[17], i prezzi delle azioni delle società più etiche del mondo del 2017 hanno superato l'indice S&P 500 di oltre 6 punti percentuali).

Inoltre, nonostante il potenziale vantaggio in termini di lucro derivante dal pagamento di tangenti e comunque dalle azioni corruttive, le imprese possono decidere di rifiutarsi di mettere in pratica siffatti comportamenti per molteplici ragioni, tra cui: evitare di perdere il con-

[17] https://insights.ethisphere.com/lessons-from-the-global-ethics-summit-how-companies-that-shine-never-lose-focus-on-culture-of-ethics.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

trollo sul loro operato (consapevoli del circuito vizioso all'interno del quale andrebbero a inserirsi), non diventare vulnerabili al ricatto, perdere l'opportunità di far valere i propri diritti, non dover rompere relazioni corrotte, non incorrere nel rischio di subire gravi conseguenze, in termini di sanzioni, reputazioni, *corporate social responsibility*.

Alla luce di queste considerazioni, emerge che è da promuovere l'integrità, cioè il «bene» per il «bene», e non l'anticorruzione, cioè la «buona» condotta per contrastare un «male» intrinseco onnipresente.

L'integrità, di per sé scevra da presupposti logici, è sempre possibile e premia chi la mette in pratica.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

MARIANGELA DI GIANDOMENICO

IL CODICE DELLA SFIDUCIA: LA NORMATIVA SUGLI APPALTI PUBBLICI

1. La normativa sugli appalti pubblici in Italia, nella sua recente evoluzione, è espressione, anche nella prassi applicativa, della generale «sfiducia» e di una radicata cultura del «sospetto» verso gli attori del sistema, operatori economici e stazioni appaltanti.

I commentatori al codice dei contratti pubblici, come da ultimo approvato, hanno osservato come lo stesso abbia esteso l'area contrattuale attratta alla normativa pubblicistica. Questa scelta consegue, da un lato a una generale e diffusa «sfiducia» nell'idea di un diritto pubblico paritario, a fronte di fenomeni di corruzione e *mala gestio*; dall'altro, alla radicata nozione di interesse pubblico, che caratterizza la nostra cultura giuridica e che si traduce in una riproposizione del potere unilaterale autoritario della pubblica amministrazione quale valida soluzione ai predetti fenomeni.

La circostanza che l'Autorità di regolazione del settore predetta sia denominata «Autorità nazionale anticorruzione» ne è la plastica dimostrazione, e si fonda sull'idea di base, o sul retro-pensiero, che ogni intervento sugli appalti pubblici debba tener conto o prevenire o altrimenti sanare fenomeni di corruzione o comunque comportamenti illegali.

Altresì simbolo di questa «sfiducia» è l'articolo 80 del codice, che disciplina i motivi di esclusione dalle gare per quelli che in passato si chiamavano i «requisiti di moralità». Questo articolo, nelle ultime versioni, pur partendo da una volontà di definizione puntuale delle stesse anche nel caso di cause di esclusione non automatiche, in realtà

Mariangela Di Giandomenico, avvocato, partner Studio Legale Eversheds Sutherland, dottore di ricerca, responsabile Osservatorio sul Codice dei contratti pubblici di «italiadecide».

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

finisce per inglobare al suo interno ogni possibile situazione suscettibile di essere valutata come motivo di esclusione dalle gare. Così da una parte si rende indeterminata e incerta la causa di esclusione medesima e si ribalta sul privato l'onere di verificarne la rilevanza, mentre il margine di discrezionalità che la stazione appaltante conserva in materia non si traduce in una valutazione ponderata ed effettiva della condizione di esclusione potenziale dalla gara. Al contrario, proprio tale margine determina il passaggio della causa di esclusione da discrezionale ad automatica, stante appunto la «sfiducia» negli operatori economici e i rischi che i funzionari pubblici assumerebbero al contrario nel dare «fiducia» agli stessi, ammettendoli in gara.

In altri termini, il rapporto tra pubblico e privato nell'ambito del codice è «inquinato» dalla sfiducia tra le parti e da un approccio delle amministrazioni a tutela delle proprie posizioni volto a evitare responsabilità di ogni genere.

2. Si tratta di un'impostazione e di una lettura della disciplina di regolazione di settore che tradisce quelle che appaiono le originarie e uniche finalità che deve perseguire la regolazione degli appalti pubblici, di derivazione europea, ossia garantire la massima concorrenza e l'affidamento al miglior offerente, cioè all'operatore economico che presenta la migliore offerta sul piano economico o tecnico-economico. E questo per assicurare il miglior contratto possibile alla stazione appaltante.

Prima che la regolazione dei contratti pubblici divenisse oggetto della normativa comunitaria e quindi europea, la disciplina era essenzialmente di tipo contabile, costruita per gli appalti delle opere pubbliche volta a garantire l'imparzialità dell'amministrazione nella scelta del contraente e il controllo della spesa.

Il legislatore comunitario ha poi introdotto una normativa *ad hoc*, volta a introdurre il principio della concorrenza cui si è affiancato, non con una semplice integrazione, il principio del controllo della spesa.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Da ultimo, nelle direttive europee, si è dato maggiore spazio alla discrezionalità delle stazioni appaltanti, lasciandole addirittura «libere» di decidere le procedure da svolgere in taluni casi, con un'impostazione di piena fiducia per la capacità di discernimento delle stesse[1].

Stessa fiducia è accordata al privato, laddove è previsto un ampio *favor* per i partenariati pubblico-privati, in cui il pubblico beneficia delle conoscenze del privato, in un rapporto paritario, non inquinato e trasparente.

In questo modello pubblicistico pro-concorrenziale, norme e comportamenti dettati dalla «non fiducia» non dovrebbero dunque trovare spazio, in quanto non solo in contrasto con il quadro normativo europeo, ma anche forieri di un blocco degli affidamenti. Parimenti questo eccesso di pubblicizzazione degli istituti è sintomo della volontà di controllo pubblico proprio per la scarsa fiducia in chi opera nel settore, che deve pertanto essere soggetto all'autorità pubblica.

L'inevitabile conseguenza di questa impostazione è l'inefficienza della regolazione dei contratti pubblici, e dell'applicazione concreta delle regole medesime, in contrasto anche con le flessibilità date dalle norme europee. Regole che non sono in grado di garantire quello che si è detto essere l'obiettivo primario delle norme che regolano il settore, ossia selezionare la migliore offerta per l'amministrazione, nel rispetto del principio di concorrenza, di parità di trattamento e di trasparenza.

Il codice, invece, si fa carico di interventi volti a tutelare interessi diversi e ultronei che non solo non giovano al miglior affidamento delle commesse pubbliche, ma anzi lo rallentano.

La normativa sui contratti pubblici, dunque, da volano per l'economia e lo sviluppo del paese ne diviene uno dei freni più evidenti. Questo ha portato al para-

[1] Vedi la norma della direttiva 2014/23/UE sulle concessioni, che detta, all'articolo 2, il *Principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche*, e l'articolo 166 del codice, relativo alla *libera amministrazione* in materia di concessioni.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

dosso che ogni volta che occorra sviluppare progetti infrastrutturali importanti per il paese si deve ricorrere a deroghe al codice, assumendo che le procedure in esso previste siano di ostacolo a un rapido affidamento, accettando di poter procedere senza o le garanzie stabilite dalle norme europee e passando in tal modo da un eccesso a un altro.

3. Sintomo e conseguenza ulteriore di questa prevalenza della sfiducia nel settore dei contratti pubblici si ritrova nel connesso contenzioso dinanzi al giudice amministrativo, divenuto il sistema ordinario cui ricorrere per la soluzione di ogni questione circa l'applicazione della normativa in oggetto e il rapporto tra stazione appaltante e operatore privato.

In quest'ottica si spiega anche l'abrogazione, da ultimo intervenuta[2], della norma che prevedeva un rito speciale per le impugnazioni relative alle ammissioni dei concorrenti in gara, il cosiddetto rito super speciale, che aveva il pregio di ridurre le contestazioni sull'aggiudicazione alle sole censure sull'offerta. La possibilità di contestare sino all'ultimo, a gara aggiudicata, anche la valutazione sull'ammissione in gara da parte della stazione appaltante segnala l'estrema conflittualità tra la parte pubblica e privata, la quale non accetta di fidarsi delle valutazioni della stazione appaltante in sede di ammissione in gara e non intende in alcun modo contemperare il proprio interesse all'aggiudicazione con l'interesse alla speditezza dell'affidamento e della stipula del contratto.

4. In questo sintetico e sommario quadro, in cui emerge il prevalere della sfiducia sulla fiducia, è opportuno ripartire dalla finalità originaria della normativa e dall'interesse primario a un efficiente svolgimento delle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

[2] Articolo 1, comma 22, decreto legge n. 32 del 2019 convertito in legge n. 55 del 2019 che modifica l'articolo 120 cod. proc. amm.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Ciò che occorre è un «patto» tra tutti gli attori del sistema: istituzioni, amministrazioni, centrali di committenza, operatori economici, magistratura, che abbia quale obiettivo comune da perseguire il funzionamento efficiente della macchina complessa degli «appalti», che ha bisogno di certezza di regole e di responsabilità, nonché di piena fiducia, leale e trasparente collaborazione tra pubblico e privato.

Una politica di riforma del settore dovrebbe stabilire un virtuoso rapporto tra responsabilità e fiducia, agire sui comportamenti più che sulle norme, sull'attuazione più che sulla costruzione di nuove regole, ponendo come obiettivo comune lo sviluppo delle attività e non il blocco delle stesse.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

PARTE TERZA

GLI AMBITI DELLA FIDUCIA. LE COLLABORAZIONI POSSIBILI

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

CARLO BONOMI

LA SOSTENIBILITÀ: IL FUTURO DELL'ITALIA INNOVATIVA E VITALE CHE VUOLE CRESCERE

C'è, ancora vitale, un'Italia innovativa che merita fiducia. Un paese colto, aperto, internazionale, attraente. Nonostante tutte le «retrotopie». E le azioni poco responsabili di coloro che coltivano le passioni grette e tristi dei confini chiusi e delle paure per tutto ciò che sa di scienza, confronto, modernità e vogliono isolarci dall'Europa, dalle democrazie liberali e dai mercati migliori. È l'Italia – tanto per fare solo esempi dalle cronache più recenti – dell'Oxervate, un innovativo prodotto farmaceutico della Dompè, per la cura di una grave malattia dell'occhio realizzato sulla base degli studi del Nobel Rita Levi Montalcini. È l'Italia di Alessio Figalli, matematico romano laureato a Pisa e professore a Zurigo, che ha vinto la Fields Medal, l'equivalente del Nobel per la matematica. È l'Italia dell'Istituto Italiano di Tecnologia di Genova guidato da Roberto Cingolani, un'eccellenza internazionale per la ricerca scientifica e la robotica. L'Italia delle «multinazionali tascabili» che conquistano i migliori mercati internazionali. L'Italia della cultura e della scienza. Che sfida il tempo e costruisce futuro. Un'Italia da cui 50 mila giovani solo nell'ultimo anno sono andati via, in cerca di migliori condizioni di vita e lavoro, una preoccupante «fuga di cervelli». Ma in cui arrivano studenti e manager, investitori finanziari e designer, grandi studi d'architettura e imprese globali, come raccontano proprio l'attrattività della nostra metropoli più aperta e inclusiva, Milano, ma anche l'esperienza di Napoli con

Carlo Bonomi, imprenditore nel settore biomedicale, presidente di Synopo Spa, Sidam Srl e Btc Medical Europe Srl, presidente dei Cda di Ocean Srl e Marsupium Srl, consigliere indipendente di Springrowth Sgr Spa, presidente di Assolombarda, membro del Consiglio generale di Aspen Institute Italia, dei Cda di Ispi e Università Bocconi.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

gli investimenti di multinazionali estere sull'innovazione, nonché le iniziative della dinamica provincia emiliana e veneta, con tante storie positive d'impresa.

Italia-mondo, non provincia impaurita. Un'Italia positiva, che lavora, cerca fiducia, merita fiducia e non politiche dell'isolamento. Tutto il contrario, appunto, della «retrotopia».

È una bella parola, «retrotopia». Significa ricerca nostalgica di un passato che alimentava speranze, rimpianto di un'utopia. E fa da titolo d'uno dei più bei libri di Zygmunt Bauman[1], scritto poco prima della sua morte, nel 2017, per metterci in guardia dal pericolo della nostalgia e del «ritorno a...»: a Hobbes e ai radicali conflitti tra gli uomini, «alle tribù, alla disuguaglianza, al grembo materno». Il rischio – insiste Bauman – è di smetterla di progettare futuro e chiudersi nel rimpianto del passato e nell'orizzonte angusto di egoismi e di «piccole patrie». Bisogna invece affrontare il difficile compito di «innalzare l'integrazione umana al livello dell'umanità intera» (c'è l'eco della lezione di papa Francesco). E sapere «che siamo, come mai prima d'ora, in una situazione di aut aut: possiamo scegliere se prenderci per mano o finire in una fossa comune». Cooperazione e competizione leale. Non muri. Non si tratta, per Bauman, di affidarsi alle buone intenzioni. Ma d'imparare a governare con sguardo lungo e generoso i processi che investono politica, economia, cultura, società. La parola «sostenibilità» torna a farsi sentire. Non la «decrescita» tanto cara a chi teme opere pubbliche e investimenti, mercati aperti e confronti globali. Ma uno sviluppo migliore, che tenga molto più conto di persone e di ambiente. Una «società aperta», per usare l'affascinante sintesi di Karl Popper, uno dei maggiori protagonisti del pensiero filosofico e scientifico del Novecento (da rileggere, proprio nei nostri giorni così controversi, anche per ricavarne utili indicazioni politiche e morali).

[1] Z. Bauman, *Retrotopia*, Roma-Bari, Laterza, 2017.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Che giorni stiamo vivendo? «Un paese da mondo antico», secondo Alberto Alesina e Francesco Giavazzi[2], sintetizzando così le tendenze del governo Lega-M5S contro l'Europa, l'euro, le grandi opere pubbliche, le imprese private, gli investimenti internazionali, le innovazioni scientifiche (i sostegni ai no-vax ne sono un esempio), le politiche di accoglienza e gestione dell'immigrazione e a favore, invece, di nazionalizzazioni in economia e di protezionismi fini a sé stessi. Un paese impaurito e chiuso. Rancoroso e livido. Aggiunge Sergio Fabbrini[3]: «I governi sovranisti sono l'espressione politica della nostalgia del passato». E ancora: «Per contrastare lo statalismo sovranista occorrono la cultura e i protagonisti di un moderno riformismo europeista».

Ecco un punto chiave: elaborare, definire e tradurre in politica «un moderno riformismo europeista», recuperando la tradizione del miglior europeismo delle origini e affrontando le nuove questioni poste dalla globalizzazione e dai processi hi-tech, sugli squilibri economici e sociali.

Certo, c'è un'Italia impoverita, impaurita, intimorita, facile preda di slogan populisti con proposte di soluzioni facili e schematiche a problemi tutt'altro che semplici. Ma non stanno lì, le risposte di sviluppo. Nel mito del posto pubblico, così caro soprattutto in molte aree del Mezzogiorno. Nei sussidi che nascondono clientele e privilegi da famiglie e corporazioni. Nelle imprese «nazionali» protette dalla politica.

Quel «mondo antico» dell'Iri, dell'Egam e dell'Efim, delle Partecipazioni Statali che tenevano in portafoglio imprese improduttive scaricandone il costo sulle finanze pubbliche (e dunque sulle tasche dei cittadini che pagavano le tasse) lo abbiamo ben conosciuto e poi finalmente evitato, con la stagione delle privatizzazioni (fatte spesso con grandi limiti ed errori, ma tutto sommato positive, per l'intero ciclo economico). Ed è difficile oggi condividere il rimpianto per tempi in cui le banche quasi

[2] «Corriere della Sera», 26 agosto 2018.
[3] «Il Sole 24 Ore», 26 agosto 2018.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

tutte in mano pubblica distorcevano i finanziamenti all'economia (la «foresta pietrificata» denunciata nei primi anni Novanta da Giuliano Amato), l'Alitalia bruciava soldi pubblici, la pletora delle imprese dei servizi locali distruggeva ricchezza e produttività, senza garantire ai cittadini servizi adeguati (l'Atac di Roma ne è un esempio ancora attuale, inquietante).

Meglio, invece, cercare di guardare con realismo e intelligenza lungimirante ai veri nodi del mancato sviluppo dell'Italia (la bassa produttività del sistema paese appesantita da inefficienti apparati pubblici, ma anche dal «nanismo» di imprese in cerca di protezione e confini chiusi), il basso livello formativo e culturale del capitale umano (siamo tra gli ultimi in Europa per numero di laureati), le spese insufficienti in ricerca e innovazione, le sub-culture sindacali che proteggono non il lavoro ma il posto di lavoro esistente. E ancora: l'inefficienza di gran parte della pubblica amministrazione, le gravi carenze delle grandi infrastrutture, materiali e digitali, che frenano le capacità di crescita delle nostre imprese migliori e i limiti, tuttora evidenti, che impediscono l'affermazione di una buona cultura liberale del mercato, della competizione e del merito.

Siamo, insomma, di fronte a un'Italia che mostra un volto aperto, internazionale, intelligente e dinamico, che sa di poter sfidare il mondo e averne successo. E a un'Italia chiusa e impaurita. Un buon governo che abbia a cuore il futuro dei giovani e la sicurezza degli anziani dovrebbe saper fare scelte difficili, ma con lo sguardo in avanti. Non per «un mondo antico» né per le tentazioni di «sauperismo» né tantomeno per le «retrotopie». Ma verso il mondo in cambiamento. Rileggendo la lezione positiva d'uno dei nostri maggiori storici dell'economia, Carlo Maria Cipolla: «Gli italiani, abituati fin dal Medio Evo, a produrre, all'ombra dei campanili, cose belle che piacciono al mondo...».

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

La nuova «chiave a stella» sta nei valori della sostenibilità: ambiente e persone

L'industria è conoscenza. Competenze con solide radici nella tradizione del «bello e ben fatto» e intelligente apertura all'innovazione. E cultura politecnica che fa sintesi tra scienza, tecnologia e saperi umanistici. La sua competitività, soprattutto in Italia, fa leva sulle capacità di cogliere tempestivamente il cambiamento e di adattarvi produzioni e prodotti, avendo «la qualità» come valore distintivo. E, negli sconvolgimenti della globalizzazione più impetuosa e della crescita delle diseguaglianze sociali e dei gravi rischi ambientali, è proprio l'industria, la manifattura innovativa, a poter essere attore protagonista di sostenibilità e inclusione sociale. Ha ragione Paolo Bricco quando scrive che «la sostenibilità è la nuova chiave a stella»[4]. Era, la «chiave a stella», lo strumento essenziale della meccanica, dell'industria, dell'operosità competente, caro a un grande scrittore come Primo Levi (che proprio così intitolò uno dei suoi libri di maggior successo, tutto costruito attorno al tecnico Tino Faussone, operaio specializzato nel montaggio di tralicci, ponti e gru)[5]. Oggi, dunque, la sostenibilità è un cardine dell'impresa, un fattore di sviluppo, l'attrezzatura ideale per costruire equilibri sociali ed economici migliori.

Le sostenibili carte dell'Italia è stato, appunto, il titolo del Convegno con cui il Centro Studi Confindustria ha aperto, a metà febbraio 2018, le due giornate delle Assise generali dell'organizzazione degli imprenditori a Verona, delineando le iniziative in corso in moltissime imprese e gli impegni strategici da sostenere per «lo sviluppo inclusivo che riduca le diseguaglianze» e tuteli l'ambiente, considerato appunto come fattore essenziale di migliore qualità della vita e del lavoro e dunque come cardine di buona crescita. L'orizzonte di riferimento sono i *Sustainable Development Goals* dell'Onu, definiti a Parigi nel

[4] «Il Sole 24 Ore», 16 febbraio 2018.
[5] P. Levi, *La chiave a stella*, Torino, Einaudi, 1978.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

dicembre del 2015: diciassette obiettivi di sviluppo caratterizzati da chiari impegni di sostenibilità ambientale e sociale e nel corso del tempo vissuti come punti di riferimento anche di grandi imprese italiane e internazionali e al centro dell'impegno culturale dell'Asvis, l'Associazione per lo sviluppo sostenibile guidata da Enrico Giovannini (economista di prestigio internazionale ed ex presidente dell'Istat ed ex ministro del Lavoro del governo Letta) e sostenuta da fondazioni e associazioni del mondo economico e culturale.

Anche Confindustria non si tira indietro. C'è un *Manifesto sulla responsabilità sociale d'impresa per l'Industria 4.0* in dieci punti (innovazione, ricerca, formazione, integrità e contrasto alla corruzione, inclusione sociale e di genere, nuove scelte di *governance* aziendale, iniziative per fare crescere la consapevolezza dei maggiori problemi ambientali e sociali che hanno impatto su imprese e territori). E se ne discute a lungo, coinvolgendo tutti gli *stakeholder* e i decisori politici. «Lavorare su un differente modello di sviluppo», dice in sintesi Rossana Revello, presidente del Gruppo tecnico confindustriale sulla sostenibilità. Sull'idea d'una economia meglio equilibrata, civile, inclusiva, attenta alle persone e ai loro valori, fondata sul senso di responsabilità delle imprese, è una strategia su cui vale la pena insistere, per l'impegno di un «popolo degli imprenditori» che vuole puntare con forza su crescita e responsabilità.

La strategia è quella di un «Piano per l'Italia», 250 miliardi di investimenti e misure di stimolo in cinque anni in infrastrutture e innovazione, finanziati anche con gli eurobond e in grado di creare 1,8 milioni di nuovi occupati, portando il paese verso il 2% di aumento del Pil. E in questo piano la sostenibilità è un capitolo fondamentale. Anche per stimolare investimenti, interni e internazionali.

Gli investimenti finanziari in settori e in imprese sostenibili – documenta il Centro Studi Confindustria – valgono 23 mila miliardi (dato 2015), un quarto del monte investimenti totali, e sono in crescita: il 25% in più, ri-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

spetto ai due anni precedenti. Il 52,6% di questi investimenti finisce in Europa, manifattura d'alto livello, rapporto stretto tra industrie e territori, mano d'opera di qualità, diffusa sensibilità ai temi sociali e dell'ambiente, interesse a costruire paradigmi di sviluppo in questa direzione. «La società e il mercato», secondo un grande storico, Fernand Braudel, sono sempre stati i soggetti d'una netta dicotomia nella nostra storia. Adesso, appunto la sostenibilità può sanarla.

Sostenibilità come «chiave a stella» di sviluppo anche per gli interessi diretti delle imprese. Le B-Corp, le Benefit Corporation (le imprese che fanno propri i valori della sostenibilità e lo certificano), sono oltre 2.500 in tutto il mondo e il loro numero è in aumento. 85 sono le italiane. Beneficiano di maggior attenzione da parte degli investitori, ma anche dei consumatori (lo documenta il *Diversity Brand Index*, realizzato dall'associazione Diversity e dalla società di consulenza Focus Management)[6]. Crescono di più e meglio. Fanno utili anche nel lungo periodo. «Operare con integrità si traduce in migliori performance finanziarie», sostiene l'Ethisphere Institute, che ogni anno pubblica il *World's Most Ethical Company Report* e dichiara che le compagnie incluse nella classifica (l'italiana Illy, per esempio) hanno registrato negli ultimi cinque anni performance superiori del 10,7% rispetto all'indice delle società americane ad alta capitalizzazione.

L'industria del buono è diventata di tendenza, titola «Il Foglio»[7] scrivendo di «aziende che non inquinano e non discriminano e sono paladine della "diversità"». Insomma, «gli investimenti etici e sostenibili sono diventati una moda mondiale, sviluppata in Europa, per evitare danni reputazionali e attirare giovani risparmiatori».

Le scelte etiche e di sostenibilità fanno bene ai bilanci. Le imprese italiane, da sempre innervate nel territorio e con una robusta sensibilità alle relazioni sociali, ne sono testimoni esemplare. Non solo le grandi, quotate

[6] «Corriere della Sera», 9 febbraio 2018.
[7] «Il Foglio», 14 novembre 2018.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

in Borsa e internazionalizzate. Ma anche le piccole e medie, in cui si diffondono strumenti di *welfare* aziendale e di territorio molto innovativi, si sta attenti alle dimensioni della «fabbrica bella» accogliente, luminosa, sicura, di basso impatto ambientale, si lavora secondo culture di «comunità» e di «inclusione» che affondano le radici nella migliore cultura d'impresa elaborata nel lungo corso del Novecento, dalla Ivrea olivettiana alle Marche, dalla Milano metropoli accogliente alle aree lombarde, emiliane e venete in cui innovazione e socialità convivono, pur tra conflitti e limiti.

Sostenibilità come scelta di lungo periodo, dunque. Consapevole e aperta. La certificazione dei propri comportamenti da parte di analisti e certificatori indipendenti è essenziale. Anche da questo punto di vista le imprese italiane sono avanguardia. Lo documenta il *Sustainability Yearbook 2019* di RobecoSAM, la società che stila ogni anno il *Dow Jones Sustainability Index*, analizzando le performance economico-finanziaria, ambientale e sociale che determinano la sostenibilità aziendale. 2.686 le società esaminate, in sessanta settori industriali. Nel 2018, tra le migliori, quattro società italiane si sono aggiudicate il riconoscimento *Gold Class*: la Pirelli, la Saipem, la Cnh e Terna. La sostenibilità ha un grande valore, fa crescere, è un buon affare, ma soprattutto è un'impegnativa scelta civile!

Il sistema di Early Warning[8] ad alta tecnologia può

[8] Dal 1° ottobre 2007 in Giappone, paese notoriamente colpito da questi eventi, con frequenza e magnitudo piuttosto elevate, è attivo il servizio di Early Warning Earthquake rilasciato dalla Ntt (Nippon Telegraph & Telephone) e dalla Jma (Japan Meteorological Agency). Il servizio è su scala nazionale, disponibile a tutti i cittadini in ufficio, a casa e/o in mobilità. Nel corso degli anni e anche a seguito del potente terremoto di Tohoku 2011 (di magnitudo 9, che ha causato il devastante Tsunami sulla costa orientale e la catastrofica fusione del reattore n. 4 alla Centrale atomica di Fukushima), il Giappone ha continuamente perfezionato e ampliato la sofisticata rete sismica, con estensione ai fondali marini. Semplificando in modo estremo, l'Early Warning Earthquake System del Giappone basa il proprio funzionamento su una sofisticata e performante rete di sensori sismici disseminati sulla terra e nel fondo dell'oceano circostante. I sensori che rile-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

gestire molte altre operazioni assolutamente necessarie in caso di eventi sismici rilevanti. Tra queste: l'interruzione automatica dell'erogazione di energia elettrica/gas per la prevenzione d'incendi, l'interruzione di interventi in sale operatorie, l'arresto di trasporti di materiali pericolosi in industrie chimiche o nei cantieri edili, l'attivazione di sistemi semi-automatici di protezione degli edifici, il controllo del traffico aereo, autostradale e ferroviario, l'attivazione degli interventi di emergenza da parte dei vigili del fuoco, una serie di azioni di protezione individuale a casa, nelle scuole, negli edifici pubblici.

Possono, inoltre, essere gestiti cantieri all'interno dei quali sviluppare centri di *modelling* e *simulation* d'interesse nazionale che possano consentire per esempio di modellare e simulare situazioni critiche per mettere a punto le migliori procedure di intervento, per addestrare operatori e accreditarne le capacità d'intervento, per illustrare e rendere inclusivo anche il singolo cittadino alle opportunità e alle criticità dell'ecosistema. Queste tecniche potrebbero applicarsi ad altri settori per esempio quello medicale, trasversalmente a tutti gli operatori sanitari, dai medici specialisti fino al volontariato mutuando molto dai processi di addestramento e accreditamento tipici del militare (dualità di processo).

Oppure cantieri che producano e mettano a disposizione mezzi aerei, terrestri, marittimi e subacquei la cui utilizzabilità sia originariamente duale o plurima.

vano la vibrazione dell'onda sismica primaria (P) comunicano in tempo reale con i potenti server della Jma. I server Jma trasmettono i dati elaborati ai *server multicast* Ntt IPv6, che distribuiscono i dati tramite la rete *multicast* Ntt IPv6 a tutti i cittadini, aziende, ecc. Il sistema fornisce avvisi di terremoto in anticipo e può comandare automaticamente anche altre operazioni necessarie. Particolarmente rilevante la scelta tecnologica per questo tipo di piattaforma, del nuovo protocollo IPv6 resa obbligatoria per limitare al massimo la latenza e garantire un'adeguata gestione del *multicast*. Lo IPv4 non è stato preso in considerazione a causa delle problematiche tecniche insite nel vecchio protocollo (il Nat non lo rende idoneo ad applicazioni di tipo *push*). Su un sistema di Early Warning Earthquake, ogni istante risparmiato risulta letteralmente vitale.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Tutti esempi che sono parte integrante delle *policy* che l'Europa ha delineato e che sono descritte nella Parte seconda.

Si tratta quindi di impostare un programma di politiche pubbliche volte a interventi che diano continuità e visibilità a uno sviluppo d'innovazione che, partendo da Casa Italia, produca ammodernamento infrastrutturale utile a un paese che ha già un ruolo di leadership a livello globale e che nutre ambizioni di rilancio competitivo e crescita duratura.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Maurizio Ferrera e Franca Maino

UN *WELFARE* IN TRASFORMAZIONE: COLLABORAZIONI E RETI TRA PUBBLICO E PRIVATO

1. *Oltre la crisi, un «welfare state» sotto stress*

Il *welfare* italiano continua a essere sotto stress. La spesa sociale a prezzi costanti pro-capite non è diminuita. Ma il sistema pubblico di protezione sociale non è riuscito a rispondere in maniera adeguata al moltiplicarsi delle difficoltà materiali e delle nuove vulnerabilità generate dalla Grande Recessione. Diseguaglianza e povertà sono così aumentate. Molte famiglie hanno sofferto pesanti arretramenti nel proprio tenore di vita. E restano i tradizionali squilibri del nostro sistema pubblico di *welfare*: eccesso di spesa per vecchiaia e superstiti a scapito di tutto il resto e marcate sperequazioni, anche all'interno di questo comparto di spesa, in termini di prestazioni e fonti di finanziamento. In questo panorama, tenuto anche conto dell'ingente debito pubblico e dei vincoli fiscali, è poco plausibile che ci siano margini di crescita per le spese di *welfare*. Su questo fronte la priorità rimane quindi la ricalibratura sia funzionale che distributiva del nostro sistema di protezione sociale[1].

I problemi degli italiani continuano ad aumentare e ai «vecchi» bisogni se ne aggiungono di nuovi sempre più

Maurizio Ferrera, professore di Scienza politica presso l'Università degli Studi di Milano. Principal Investigator del progetto di ricerca Solid, finanziato dal Consiglio Europeo per la Ricerca. Si occupa principalmente di politica comparata e analisi delle politiche pubbliche. Editorialista del «Corriere della Sera». Il suo ultimo libro in italiano è «Il Quinto Stato» (Laterza, 2019).

Franca Maino, ricercatrice e docente presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano e direttrice del Laboratorio Percorsi di secondo welfare.

[1] M. Ferrera, *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino, 2019.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

diversificati. La natalità, ad esempio, è in costante diminuzione dal 2010. Il tasso di fertilità è tra i più bassi d'Europa e inferiore a quello necessario per il ricambio generazionale. Con sempre meno figli il nostro paese continua a invecchiare ed è quindi sempre meno attivo: oggi il rapporto tra il numero degli occupati (15-64 anni) e quello dei minori (0-14 anni) sommati agli ultra sessantacinquenni è pari a 1,06: era 1,16 nel 2006 ed è destinato a scendere all'1,01 nel 2025[2]. Anche i tassi di occupazione delle donne con figli sono tra i più bassi d'Europa: nella fascia di età 25-64 anni le mamme con un figlio hanno registrato nel 2016 un tasso di occupazione pari al 58,6%, contro una media europea (EU28) del 73,2%. Un tasso che scende al 55,5% in presenza di due figli e al 43,8% con tre o più figli (Database Eurostat 2016). L'Italia continua ad essere drammaticamente indietro per l'accessibilità negli asili nido: solo il 25% dei bambini sotto i 3 anni frequenta una struttura[3]. Si tratta di un dato che deve far riflettere sul tema della ricalibratura interna: la spesa sociale destinata alle famiglie è ferma all'1,4% del Pil (dati Eurostat riferiti al 2015) a fronte di una spesa pensionistica al 16,5%. Previdenza e sanità rimangono la componente maggioritaria del *welfare* pubblico, pari a 434 miliardi a fronte di una spesa complessiva pari a 660 miliardi per il 2016 – anche se i problemi continuano ad aumentare specialmente in altri ambiti.

Senza rinunciare all'impegno pubblico e all'auspicio di ricalibratura della spesa sociale, occorre tuttavia considerare che, in risposta alla forte pressione dei bisogni, si possono attivare canali di risposta aggiuntivi rispetto a quelli pubblici. Oltre allo Stato, contribuiscono al benessere delle persone il sistema-famiglia, il mercato, le as-

[2] G. Roma, *Welfare di territorio nell'Italia delle diversità*, relazione tenuta in occasione del Convegno *Per un nuovo welfare: da costo a risorsa per lo sviluppo. La proposta di Confartigianato*, Milano, 10 novembre 2017.

[3] Commissione europea-Eurydice, *Structural Indicators for Monitoring Education and Training Systems in Europe – 2016*, Eurydice Report, Lussemburgo, Publications Office of the European Union, 2016.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

sociazioni intermedie, ambiti determinanti per la costruzione di condizioni di sicurezza e fiducia. Queste componenti si stanno oggi riattivando, anche grazie alla spinta di nuove motivazioni e l'impegno sociale da parte di attori individuali e collettivi. Si tratta del cosiddetto «secondo *welfare*», un comparto che gioca un ruolo sempre più significativo nel nostro paese. Per secondo *welfare* intendiamo un

> mix di protezione e investimenti sociali a finanziamento non pubblico, forniti da una vasta gamma di attori economici e sociali collegati in reti caratterizzate dal forte ancoraggio territoriale, ma aperte al confronto e alle collaborazioni trans-locali, che vanno progressivamente affiancandosi al primo *welfare* di natura pubblica e obbligatoria[4].

Tre dinamiche contraddistinguono oggi la dinamica di questo comparto.

In primo luogo il fatto che nel campo del *welfare* siano sempre più numerosi gli attori del Mercato e del Terzo settore, i quali si affiancano a quelli pubblici che, specialmente a livello locale, avviano sinergie per intervenire nelle aree di bisogno giudicate più significative. In secondo luogo, le attività messe in campo dagli attori del secondo *welfare* si caratterizzano per il tentativo, più o meno consapevole, di generare innovazione sociale: offrendo nuovi beni e servizi, modificando o creando modelli di *governance* che definiscano le linee di intervento, sperimentando modalità di azione più adeguate ai problemi contingenti. Da ultimo, le iniziative di secondo *welfare* si caratterizzano per la tendenza a favorire l'*empowerment* dei beneficiari, incentivando – con intensità variabile – partecipazione, responsabilizzazione e co-progettazione e, dove possibile, anche co-produzione e co-finanziamento dei servizi stessi. Nelle pagine che seguono ci focalizzeremo in particolare sulle attività del cosiddetto

[4] F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2019.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

welfare aziendale e contrattuale, della bilateralità e del settore assicurativo e della filantropia organizzata, in particolare quella delle fondazioni.

2. *«Welfare» in azienda: in crescita e sempre più articolato*

Con le leggi di Stabilità 2016, 2017 e 2018 il legislatore ha inteso offrire un quadro normativo più organico e maggiormente comprensibile in materia di *welfare* aziendale. Sono stati ridefiniti i servizi e le prestazioni che godono del beneficio fiscale alla luce dei nuovi bisogni sociali e sono stati ricompresi quelli relativi alla non autosufficienza e alla genitorialità, garantendo inoltre una maggiore decontribuzione fiscale e puntando all'estensione del *welfare* aziendale tra le piccole e medie imprese.

A fronte di una crescente domanda di servizi di protezione sociale e degli alti costi del lavoro, che incoraggiano il ricorso a forme di retribuzione esentasse come l'erogazione di servizi, prestazioni e rimborsi di spese in luogo della retribuzione, lo Stato si è reso disponibile a rinunciare agli oneri contributivi e fiscali incoraggiando le imprese a integrare un *welfare* pubblico che rimane incapace di fornire risposte soprattutto sul fronte degli aiuti alle famiglie e della conciliazione. È andato così delineandosi un *welfare* occupazionale che intende portare vantaggi sia ai dipendenti, perché risponde ai nuovi bisogni sociali e aumenta il loro potere d'acquisto, sia ai datori di lavoro, perché riduce il costo del lavoro a fronte dell'impegno sociale che l'impresa si assume. Uno strumento, quello del *welfare* occupazionale, in cui si sono sperimentate condizioni innovative di dialogo e collaborazione tra pubblico e privato.

Questo sta generando un progressivo – sebbene ancora lento – cambiamento della cultura di impresa che è sempre più attenta al benessere dei lavoratori, al di là della crisi e piuttosto come leva di *engagement* e partecipazione dei lavoratori, e alle sue ricadute positive sull'attività dell'azienda, nonché sul territorio nel suo

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

insieme. E si registra una crescente, benché non ancora sufficiente, presenza di *welfare* nella pratica organizzativa delle imprese. Se le grandi aziende con una storia ormai consolidata di *welfare* aziendale e contrattuale si sono caratterizzate per un ampliamento dei piani di *welfare* per rispondere ai bisogni di conciliazione e sostegno al reddito, nelle aziende di piccole e piccolissime dimensioni il *welfare* aziendale fa più fatica a entrare nei piani di sviluppo e di tutela dei dipendenti, ma numerose sono le esperienze registrate che vanno in questa direzione, grazie anche alle reti muti-attori e a processi di natura aggregative[5].

La fonte dei piani di *welfare* è inoltre sempre meno unilaterale: accanto all'impresa cresce il protagonismo di nuovi soggetti che appaiono più attivi e in grado di cogliere le opportunità introdotte dalla legge di Stabilità 2016. Crescono infatti gli accordi fra le parti sociali, anche se rimangono ancora ampi margini di rafforzamento della contrattazione aziendale, interaziendale e territoriale, oltre che della bilateralità.

Anche molti Enti bilaterali territoriali (Ebt) risultano impegnati nell'offrire prestazioni sociali, contribuendo in tal modo a delineare un articolato sistema integrativo multilivello. Un segnale che conferma le potenzialità della bilateralità nel disegno di forme di *welfare* occupazionale capaci di affiancarsi al sistema pubblico di protezione e di allargare la platea dei beneficiari. Attraverso la messa a punto di diverse misure e prestazioni, gli Ebt sembrano infatti soggetti in grado di far arrivare qualche forma di «*welfare* in azienda» anche fra i lavoratori impiegati in quei settori che, per caratteristiche intrinseche come la ridotta dimensione di impresa e la discontinuità del lavoro, sembrerebbero altrimenti destinati a restare esclusi della diffusione del *welfare* occupazionale. A questo si aggiunge il fatto che, dove presenti, le iniziative bilaterali sembrano generalmente costruite in modo da evitare

[5] F. Maino e F. Razzetti, *Fare rete per fare welfare. Dalle aziende ai territori: strumenti, attori, processi*, Torino, Giappichelli, 2019.

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

sovrapposizioni con quanto offerto dal *welfare* pubblico o dal *welfare* bilaterale di livello nazionale: ad esempio, quando gli organismi bilaterali offrono prestazioni sanitarie, convogliano le risorse su aree lasciate scoperte tanto dal sistema sanitario pubblico quanto dai Fondi integrativi nazionali di categoria[6]. D'altro canto va sottolineato che gli Ebt non sembrano però attivarsi ancora «sistematicamente» per offrire assistenza sanitaria laddove non arrivano i grandi Fondi nazionali.

Sul fronte del *welfare* in azienda si registra anche un nuovo attivismo da parte del mondo assicurativo, che ha accresciuto la propria consapevolezza e responsabilità «sociale». Da un lato, le imprese assicuratrici rientrano tra le aziende storicamente più impegnate nell'erogazione piani di *welfare* per i propri dipendenti e hanno progressivamente allargato il paniere di beni e servizi ad essi dedicati anche con interventi «precursori» – sono ad esempio l'unico settore a essersi dotato, dal 2005, di un Fondo unico nazionale per l'assicurazione contro i rischi di non autosufficienza. Dall'altro lato, le assicurazioni giocano un ruolo centrale nel campo della sanità integrativa e, negli ultimi anni, sembrano intenzionate a occupare uno spazio crescente anche tra i *provider* di prestazioni e servizi di *welfare*.

Nell'ambito del *welfare* aziendale si è inoltre registrato un progressivo avvicinamento tra imprese *profit* e imprese sociali. Una serie di ragioni rendono le seconde un potenziale fornitore di servizi dedicati, anche, al *welfare* in azienda: queste organizzazioni esprimono una cultura e una dotazione di capitale umano che le rende capaci di interpretare i bisogni e di fornire operativamente le risposte più adatte; sono capillarmente presenti sul territorio; già dispongono di un'articolata offerta di servizi, in larga parte corrispondente proprio alla domanda che

[6] F. Razzetti e F. Tomatis, *Bilateralità, settori e territori: diversi modelli di solidarietà a confronto*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2017, pp. 119-145.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

i piani di *welfare* aziendale mirano a soddisfare. Accanto a iniziative per lo più isolate, avviate sul territorio da alcune cooperative sociali o da qualche consorzio locale che ha intuito le possibili sinergie attivabili occupandosi anche del fabbisogno di *welfare* espresso dalle popolazioni aziendali, si è recentemente registrato l'ingresso di CGM, il principale Consorzio italiano di cooperative e imprese sociali, che ha sviluppato una proposta strutturata in tal senso[7]. L'ingresso di enti del Terzo settore nel mercato dei servizi di supporto al *welfare* aziendale conferma che le dinamiche di rete sembrano essere quelle maggiormente capaci di generare innovazione nell'ampio scenario del *welfare* e di contribuire strutturalmente a una reale integrazione del *welfare* occupazionale rispetto al *welfare* pubblico.

Quello che si sta lentamente creando intorno al *welfare* aziendale appare come un possibile circolo virtuoso capace di innescare l'emergere di condizioni di fiducia e di attori collaborativi, sempre più ricco di esempi che vedono coinvolte oltre alle grandi e medie imprese anche quelle di più piccola dimensione e insieme *profit* e *non profit*. Un sistema che punta a radicarsi sempre più sul territorio per generare ricadute positive in termini di risposta ai bisogni ma anche di crescita e sviluppo per la comunità.

3. *«Welfare» e filantropia: fondazioni come volano di sviluppo*

Un grande fermento si registra anche nel mondo della filantropia privata e delle fondazioni. Nel giro di un decennio, le fondazioni sono diventate protagoniste sempre più importanti nel sistema di *welfare* in trasformazione: il loro ruolo è strategico nell'offerta di progettualità e ini-

[7] M. Tombari, *Pubblico, territoriale, aziendale. Il welfare del Gruppo Cooperativo Cgm*, Milano, Este, 2019; F. Maino, E. Barazzetta e V. Santoni, *Welfare aziendale: opportunità di investimento o «mercatizzazione» per il Terzo settore? Prime evidenze dal caso del Consorzio Cgm*, in «Politiche Sociali», 2, 2019, pp. 271-288.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

ziative che puntano a diventare sistema, andando oltre le singole sperimentazioni, e che insieme mirano a portare allo scoperto le potenzialità ideative e collaborative dei territori e delle comunità, contribuendo allo sviluppo di reti di collaborazione e dialogo tra pubblico e privato.

Pensiamo alle fondazioni di origine bancaria, che nel nostro paese da sempre svolgono un ruolo fondamentale sul fronte del secondo *welfare*. Nel 2017 le Fob hanno destinato circa il 42% delle proprie erogazioni ai settori dell'assistenza sociale, del volontariato e del contrasto alla povertà minorile, cui vanno aggiunte altre ingenti risorse a sostegno della salute, dello sviluppo locale e dell'educazione. Oltre a fornire contributi economici significativi che sostengono la diffusione del secondo *welfare*, queste realtà si distinguono per il loro *modus operandi*. Le Fob, infatti, legano il loro *capacity building* a quasi due decenni di operatività, di scambi di esperienze e linee strategiche di riferimento – e in parte anche alla presenza di un'associazione, l'Acri – che hanno favorito una convergenza di obiettivi e strategie di intervento sempre più innovative, specialmente in ambiti in cui il pubblico fatica a fornire interventi adeguati, come mostrato da Agostini e Cibinel[8] in merito al ruolo delle Fob nel contrasto alle diverse forme di povertà.

Accanto alle Fob si sono diffuse e rafforzate altri tipi di fondazioni, tra cui quelle di impresa e di famiglia, di comunità, di partecipazione.

Le fondazioni di impresa stanno dimostrando di saper occupare un proprio spazio nell'arena del *welfare*. Queste fondazioni operano infatti come facilitatrici della tutela dei diritti sociali, come aggregatrici di risorse finanziarie e come soggetti in grado di co-progettare e, indirettamente, co-produrre soluzioni innovative[9]. Il crescente

[8] C. Agostini e E. Cibinel, *Il contributo delle Fondazioni di origine bancaria al contrasto alla povertà*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, cit., pp. 147-172.

[9] Si segnala su questo tema il recente rapporto di ricerca *Le fondazioni di impresa in Italia* promosso da Fondazione Bracco e Fondazione Sodalitas in collaborazione con Percorsi di secondo *welfare* (cfr. O.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

impegno delle fondazioni di impresa verso tematiche sociali è connesso a diversi fattori, tra cui i nuovi approcci alla *Corporate Social Responsibility* e gli effetti della crisi economica. Entrambe queste dinamiche hanno favorito un cambiamento nel modo di operare delle fondazioni di impresa che hanno spostato il *focus* del loro intervento verso quelle aree percepite come più sensibili e urgenti, hanno incrementato le risorse verso l'area del *welfare* e hanno rimodulato gli interventi verso gruppi di destinatari mirati e vulnerabili, tra cui i giovani, i migranti e le donne, le persone in condizioni di difficoltà economica. Cambiamenti si riscontrano anche nelle modalità di erogazione adottate, dove emerge una crescente attenzione ai meccanismi di misurazione dell'impatto sociale, anche se su questo fronte le fondazioni di impresa hanno ancora ampi margini di crescita. Infine, cambia anche il contesto locale di riferimento, con un graduale passaggio degli interventi dalla dimensione internazionale a quella locale.

Anche le fondazioni di comunità negli ultimi anni hanno registrato una diffusione e un rafforzamento significativo, specialmente in quelle aree del paese in cui i bisogni sociali sono più ampi e complessi, nonostante tante difficoltà contingenti legate proprio al contesto di sviluppo[10]. Oggi le fondazioni di comunità sono diffusione anche nelle regioni del Sud Italia. Bandera[11] ha evidenziato come la limitata disponibilità di risorse, sia per quel che riguarda gli aspetti patrimoniali che quelli erogativi, non abbia scoraggiato queste fondazioni, ma anzi le abbia spinte a concentrarsi maggiormente sullo sviluppo di partnership e network *multi-stakeholder*, in-

De Gregorio, C. Lodi Rizzini e F. Maino, *Le Fondazioni di impresa in Italia. Rapporto di ricerca 2019*, Fondazione Bracco, Fondazione Sodalitas e Percorsi di secondo welfare, 2019).

[10] L. Bandera, G.P. Barbetta, S. Cima e F. Petrolati, *Fondazioni di Comunità. L'esperienza di Fondazione Cariplo*, Milano, Quaderni dell'Osservatorio di Fondazione Cariplo, 2019.

[11] L. Bandera, *Il ruolo delle Fondazioni di comunità per l'infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno*, in F. Maino e M. Ferrara (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia*, cit., pp. 221-224.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

vestendo sulla costituzione di reti ampie di soggetti che, anche in assenza di risorse economiche importanti, si sono rivelate in grado di rispondere a problemi complessi dei propri territori, ognuna per il suo pezzetto di competenza. La debolezza sul fronte della «intermediazione filantropica» – funzione tipica di trasferimento delle risorse economiche da e per la comunità – sembra quindi avere come contraltare un rafforzamento della funzione di «catalizzazione sociale», con uno sviluppo di ampie reti impegnate nel perseguimento di un dato obiettivo per fronteggiare la difficoltà di reperire risorse consistenti al di fuori delle reti stesse.

Le fondazioni, dunque, mettono in campo interventi che rispondono a sfide più grandi e ampiamente scoperte nel nostro paese – povertà infantile, disabilità e durante e dopo di noi, integrazione dei migranti, soprattutto minori non accompagnati e donne – e affinano gli strumenti per aggredire, in una logica incrementale, i problemi di target/destinatari ben definitivi senza perdere di vista, tassello dopo tassello, l'inclusione di tutti. Le fondazioni diventano quindi agenti di cambiamento, *enabler* rispetto alle risorse ideative, partecipative, finanziarie dei territori in cui operano, capaci di introdurre incentivi al cambiamento e strumenti di accompagnamento. Sono anche catalizzatrici di risorse per incrementare la portata dei finanziamenti e facilitatrici di processi di programmazione degli interventi. Complessivamente, possiamo rilevare un progressivo abbandono dell'idea di filantropia come *charity* a favore di un approccio che mette sempre più al centro la crescita e considera la filantropia come volano di sviluppo locale e delle comunità.

Questa evoluzione è esemplificata dall'esperienza delle Youth Bank[12], progetti innovativi diffusi in numerosi

[12] Le Youth Bank offrono ai giovani la possibilità di svolgere un ruolo da protagonisti contribuendo a migliorare la propria comunità. Ogni Youth Bank è formata da un gruppo di ragazzi under 25 i quali hanno a disposizione risorse economiche provenienti da enti filantropici, da destinare al finanziamento di progetti di utilità sociale elaborati e gestiti da loro coetanei.

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

paesi tra cui il nostro, che cercano di promuovere azioni di *empowerment* rivolte non solo ai singoli individui, ma avendo a riferimento le reti di relazioni e il più ampio contesto locale in cui le persone agiscono[13]. Si tratta di esperienze che pongono l'accento sui processi di *empowerment* dei giovani puntando ad abbandonare un approccio sull'attivazione basato esclusivamente sull'idea di occupabilità delle singole persone all'interno di percorsi lavorativi fortemente frammentati, restituendo invece valore ai processi di socializzazione al lavoro e di piena inclusione e partecipazione nella vita politica e sociale all'interno delle comunità di appartenenza.

Il ruolo delle fondazioni nel nostro paese, dunque, è oggi molto significativo sotto diversi punti di vista. E probabilmente nei prossimi anni lo sarà ancora di più. La riforma del Terzo settore del 2017 – che si rivolge a oltre 300.000 organizzazioni e riguarda nel suo complesso quelle attività che originano dal libero associazionismo, dal volontariato civico e solidaristico portato avanti da almeno 6 milioni di cittadini – è infatti destinata a creare nuove opportunità di crescita e riconoscibilità del ruolo della filantropia e delle fondazioni. Le fondazioni e più in generale gli enti filantropici potranno trarre beneficio dalla riforma del Terzo settore che, semplificando le regole e innalzando i tetti della detraibilità e deducibilità delle donazioni, dovrebbe incentivare la filantropia, compresa quella di impresa.

4. *Criticità e sfide da affrontare*

Veniamo ora alle criticità da affrontare in questo panorama di cambiamenti. Con riferimento al *welfare* aziendale vi sono aree produttive e territoriali ancora relativamente scoperte che andrebbero opportunamente aiutate

[13] R. Lodigiani e P. Vesan, *Le Youth Bank e le sfide dell'empowerment giovanile*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, cit., pp. 43-64.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

a crescere secondo una logica aggregativa e sinergica. Sia le organizzazioni di rappresentanza che la bilateralità potrebbero svolgere un ruolo strategico nel favorire reti e partnership *multi-stakeholder* e nell'aggregare tanto la domanda quanto l'offerta di servizi. L'obiettivo dovrebbe essere la ricerca di una maggiore complementarietà tra soggetti privati, *profit* e non – e istituzioni pubbliche allo scopo di rafforzare il territorio per rispondere ai bisogni, vecchi e nuovi, dei cittadini, in particolare quelli non adeguatamente coperti dal *welfare* pubblico perché appartenenti a categorie poco tutelate (giovani, precari, lavoratori a tempo determinato, lavoratori autonomi). Associazioni imprenditoriali e/o organizzazioni sindacali potrebbero elaborare e implementare «pacchetti di *welfare*» offrendo alle imprese del territorio assistenza tecnica per la loro attuazione e gestione, eventualmente legata a specificità settoriali o peculiarità connesse al tipo d'impresa, come avviene nel caso degli enti bilaterali. A patto però di promuovere interventi maggiormente sistematici e di puntare sulla condivisione delle informazioni in merito agli accordi più innovativi, affinché possano diventare patrimonio comune e essere riproposti in altri contesti e settori.

Da superare è anche una certa ritrosia aziendale al cambiamento – che inibisce il superamento di un approccio individualistico e sfavorevole alla collaborazione e alla condivisione di esperienze, competenze e *know-how* per l'implementazione di interventi e servizi di *welfare*, sia aziendale sia territoriale – e una ancora diffusa miopia imprenditoriale che si manifesta con una bassa propensione a introdurre piani di *welfare* aziendale e territoriale, in virtù dell'ancora parziale comprensione delle loro potenzialità, vista la tendenza degli imprenditori e del *management* a quantificare un «ritorno» esclusivamente in termini di business. È infine necessario operare affinché il rapporto fra offerta e domanda dei servizi sia il più possibile equilibrato. Per essere efficace la scelta del pacchetto di misure non può prescindere da quelle che sono le esigenze e le richieste dei destinatari – lavoratori ma

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

anche cittadini – a cui si rivolge, pena il mancato utilizzo delle stesse e il conseguente insuccesso dell'iniziativa e lo spreco di risorse. Le reti e le partnership multi-attore devono quindi anche favorire una più agevole analisi dei bisogni di persone, famiglie e imprese e investire su comunicazione e disseminazione delle buone pratiche per un più efficace incontro tra bisogni e soluzioni e la costruzione di relazioni di collaborazione e fiducia nei territori e comunità.

Il fermento che ha caratterizzato l'ambito del *welfare* aziendale nell'ultimo biennio porta con sé il rischio che l'ingresso di nuovi attori favorisca scorciatoie dettate da interessi esclusivamente legati al profitto, che facciano passare in secondo piano i bisogni dei lavoratori, oltre che la qualità e flessibilità delle risposte e dei servizi. Sotto questo profilo continua ad essere di grande attualità interrogarsi su dove tracciare il perimetro del *welfare* in azienda[14] avendo ben presente che esso certamente scaturisce dall'incrocio di due dimensioni: i bisogni e i beneficiari. Fermo restando l'assunto di base, ossia che il *welfare* aziendale svolga un ruolo positivo sul piano della produttività e delle relazioni industriali, occorre definire le priorità rispetto ai bisogni chiarendo quale debba essere la valenza sociale dei servizi e delle prestazioni e la copertura di una platea di destinatari più ampia e inclusiva possibile è l'obiettivo a cui i piani di *welfare* dovrebbero tendere. E sempre più andrebbero messe a punto formule aggregative intorno al tema del *welfare* aziendale, capaci di non confinarlo entro l'impresa, ma di metterlo in connessione con il territorio in cui l'impresa stessa opera per la valorizzazione della produzione locale, dell'occupazione, e del benessere dei cittadini.

Anche la sfera delle azioni messe in campo dal Terzo settore, e in particolare dal mondo delle fondazioni e

[14] G. Mallone, *Il welfare aziendale in Italia: tempo di una riflessione organica*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2015, pp. 43-68.

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

della filantropia, non è esente da rischi. Nel complesso è necessario un più convinto spostamento della loro azione verso il tema della crescita e dello sviluppo per andare oltre quell'approccio più assistenziale e caritatevole che le ha caratterizzate nel passato.

Lo studio sulle fondazioni di comunità nel Mezzogiorno mette in evidenza il paradosso per cui le regioni del Sud che più avrebbero bisogno di secondo *welfare*, oltre che del primo, fanno fatica a dare continuità ed efficacia agli interventi. Sembra anche qui presente una «miopia» che sta portando queste fondazioni a non puntare sulla raccolta a patrimonio ma sul reperimento di fondi per garantire erogazioni dirette e sostegno al territorio. Questa scelta appare tuttavia non priva di rischi. Concentrare gli sforzi sul breve periodo può permettere, in linea teorica, di sostenere un maggior numero di interventi volti ad affrontare problematiche contingenti della comunità, ma appare una scelta poco lungimirante che non pone attenzione anche ai bisogni che potrebbero emergere in futuro e alla sostenibilità di lungo periodo. Da segnalare anche la spinosa questione del rapporto con il pubblico e in particolare con le amministrazioni locali: occorre accrescere la consapevolezza che questi ultimi possono rivelarsi degli interlocutori importanti per la buona riuscita di interventi e iniziative di secondo *welfare*, soprattutto nel momento in cui «dal basso» si offre la possibilità di «contaminazione» e rinnovamento.

Da ultimo, in relazione a tutti gli ambiti di secondo *welfare*, occorre tener ben presente la sfida dei divari territoriali e dell'equità sociale. Chi guarda con perplessità e persino sospetto al secondo *welfare* sottolinea il rischio che esso accentui gli squilibri distributivi del nostro modello e ne possa creare di nuovi. Per quanto riguarda i divari territoriali il problema è reale. Del resto si tratta di una delle grandi questioni strutturali del modello socio-economico italiano. Che esista un problema Mezzogiorno anche nel secondo *welfare* non deve sorprendere. Il sistema delle fondazioni di origine bancaria ne è ben consapevole: forse l'intero mondo della filantropia po-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

trebbe attivarsi di più, anche solo sul piano delle diagnosi e delle proposte.

5. *Conclusioni e prospettive: verso un crescente attivismo dal basso e forme innovative di fiducia e collaborazione tra pubblico e privato*

Accanto alla riforma del Terzo settore, almeno tra il 2015 e il 2018 è andata delineandosi una cornice regolativa pubblica che ha certamente agevolato lo sviluppo del secondo *welfare*, indicativa della volontà del legislatore di rafforzare il *nesting* tra primo e secondo *welfare*[15]. Questi provvedimenti hanno riguardato temi di primissimo piano come lo sviluppo del *welfare* aziendale e contrattuale, il sostegno alla conciliazione vita-lavoro, la tutela della disabilità, il contrasto alla povertà nelle sue diverse forme, e il ruolo del Terzo settore nel suo complesso[16].

A questo impianto di livello nazionale si sono aggiunte poi leggi, risorse e incentivi regionali, come l'ormai decennale investimento di Regione Lombardia sul fronte della conciliazione vita-lavoro[17] o il *Patto per il Sociale* avviato in Piemonte nel 2015 attraverso la strategia *WeCaRe*[18], lanciata dall'Assessorato alle Politiche sociali

[15] M. Ferrera e F. Maino, *Conclusioni: bilancio e prospettive*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, cit., pp. 365-382.

[16] F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2013.

[17] I. Madama e F. Maino, *La conciliazione famiglia-lavoro: le Reti territoriali in Lombardia*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, cit., pp. 295-311; M. Gobbo e F. Maino, *Reti territoriali per la conciliazione e alleanze locali in Lombardia*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, cit., pp. 169-194.

[18] L'Atto di indirizzo *WeCaRe – Welfare Cantiere Regionale. Strategia di innovazione sociale della Regione Piemonte* è stato approvato nel maggio 2017. Il documento descrive la declinazione regionale della Strategia Europa 2020, che invita gli Stati membri a promuovere una

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

e proseguito da allora con una costante interazione tra il livello regionale, i territori e i tanti e diversi attori che vi operano[19]. In Emilia-Romagna è stata approvata la legge regionale 24/2016, che ha introdotto il *Reddito di solidarietà* con uno stanziamento pari a 35 milioni all'anno da intendersi come misura integrativa rispetto a quanto previsto dalla normativa e dagli stanziamenti nazionali per il contrasto alla povertà. E anche la legge regionale 19/2016 che promuove un modello di intervento per l'infanzia *hub and spoke*, dove l'*hub* è il nido classico, mentre gli *spoke* sono i servizi sperimentali, i servizi domiciliari e i servizi integrativi[20].

Norme sia nazionali che regionali hanno creato una cornice che ha favorito l'apertura ad attori non pubblici e l'introduzione di soluzioni innovative promuovendo al contempo l'*empowerment* sia dei beneficiari che degli erogatori di prestazioni e servizi. Si tratta, insomma, di norme che contribuiscono ad aggregare sia la domanda sia l'offerta di prestazioni e servizi attraverso lo sviluppo del *welfare* aziendale, territoriale e di comunità.

Accanto al ruolo regolativo del livello nazionale e regionale, il secondo *welfare* si è comunque distinto per l'attivismo spontaneo dal basso. Le interazioni registrate sul crinale fra primo e secondo *welfare* confermano che queste due sfere non sono due compartimenti stagni, ma piuttosto realtà fortemente intrecciate, che tendono a sfumare l'una nell'altra a seconda delle politiche e delle aree di rischio e bisogno in esame, oltreché ad assumere conformazioni diverse nello spazio e nel tempo. Allo stesso modo, seppure il secondo *welfare* sia molto differenziato e eterogeneo al proprio interno, opera attraverso una

crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Le risorse per finanziare le misure previste sono tratte proprio dalla programmazione regionale di fondi europei legati all'innovazione sociale.

[19] E. Cibinel, *Innovazione sociale in chiave piemontese: la Regione lancia WeCaRe*, Percorsi di secondo welfare, 23 maggio 2017.

[20] S. Rimini e A. Sacchi, *Nuovi servizi educativi in Emilia-Romagna: la sfida per un nuovo welfare*, Percorsi di secondo welfare, 18 gennaio 2017.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

logica di attivazione che combina – virtuosamente, nel complesso – interessi economici, sociali e territoriali.

Continuano a manifestarsi segnali in quella che è stata definita la spirale del cambiamento generato dall'innovazione sociale[21]. Oggi gli attori del secondo *welfare* si stanno sempre più confrontando con processi di «attecchimento» e disseminazione delle iniziative provando ad andare oltre le sperimentazioni per puntare a vere e proprie azioni di sistema, che preludano alla messa in campo di *policy* di secondo *welfare* capaci di generare un profondo rinnovamento del sistema.

Inoltre, va sottolineato che sempre più si assiste all'attivazione dei protagonisti del secondo *welfare* rispetto a una pluralità di funzioni. Se a partire dagli anni Novanta il *welfare mix* è stato perlopiù limitato all'implementazione delle politiche in un contesto di esternalizzazione dei servizi da parte dell'amministrazione pubblica o al semplice finanziamento degli interventi, negli ultimi anni, attraverso il secondo *welfare*, il ruolo e il coinvolgimento degli attori si è fatto molto più articolato e per certi versi oggetto di maggiore specializzazione. Questi attori intervengono in tutte le fasi del *policy-making*, ovvero della formazione di una politica pubblica. Fasi che possono essere analiticamente suddivise nell'identificazione di un problema, nella formulazione di soluzioni, nell'adozione di una decisione, nell'attuazione dell'intervento, e nella valutazione dei risultati, passando attraverso il monitoraggio. A seconda delle caratteristiche degli attori, questi tendono a dare consistenza e valore al loro contributo in modo sempre più mirato e strategico e sempre meno «generico» e episodico. Così facendo cresce anche l'interazione con le politiche del primo *welfare* e aumenta la probabilità di innescare sinergie e pratiche di *nesting* tra le due arene con un esito che è destinato anch'esso a favorire un cambiamento sistemico del *welfare*.

Gli studi e le ricerche hanno permesso infine di evi-

[21] Si segnala a questo proposito l'uscita a fine novembre 2019 del *Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

denziare una serie di fattori facilitanti che contribuiscono alla diffusione e al radicamento degli interventi di secondo *welfare*:

– la presenza di una cultura capace di concepire il *welfare* non solo come un costo ma anche come un investimento, unita alla disponibilità di risorse finanziarie e ideative;

– la capacità di individuare i bisogni e trovare soluzioni in modo collettivo andando oltre l'individualismo e aprendosi al raggiungimento di interessi comuni;

– la presenza di attori in grado di agire da «collante» tra i partner delle reti e tra gli attori del territorio e di assumere un ruolo decisivo di costruttori e mediatori di fiducia a partire dalle fasi di impostazione degli interventi e per favorire scelte condivise e dove possibile – con riferimento in particolare al *welfare* occupazionale – contrattate;

– una struttura di *governance* interna che funga da «cabina di regia» della rete, costituita dai rappresentanti di tutte le realtà aderenti con compiti e funzioni definite per accompagnare e dare impulso alle azioni e ai processi;

– amministrazioni locali attive e sensibili al tema del nuovo *welfare*, favorevoli al superamento delle tradizionali divisioni di competenze tra pubblico e privato e in grado di promuovere un modello di *welfare* inclusivo e integrato attraverso forme di condivisione, partecipazione collaborativa e progettazione negoziata tra tutti i soggetti interessati allo sviluppo della comunità locale.

All'interno di questo quadro generale, con riferimento specifico al secondo *welfare*, potrà quindi rivelarsi strategico continuare ad accrescere la consapevolezza nel dibattito italiano della centralità dell'innovazione sociale, ancorandola dentro il Pilastro europeo dei diritti sociali; ampliare il coinvolgimento dei protagonisti del secondo *welfare* a livello territoriale, puntando al contempo alla creazione di città sempre più *smart*; aumentare la loro capacità istituzionale attraverso il rafforzamento di modelli di *governance* multi-attore, in cui si definiscano e strut-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

turino ruoli, funzioni e processi collaborativi; muovere verso la definizione di indicatori e la raccolta sistematica di dati per valutare l'impatto delle misure, sfruttando anche gli strumenti messi a disposizione dalle nuove tecnologie; aggiornare la cornice legislativa e prevedere nuovi strumenti finanziari per accrescere l'ammontare delle risorse non pubbliche e/o favorire l'aggregazione di domanda e offerta; introdurre incentivi per trasformare le sperimentazioni in azioni di sistema inclusive e sostenibili e riorientare le scelte di *policy* mettendo al centro le persone; riconoscere nell'Ict una risorsa preziosa destinata a ricoprire un ruolo sempre più strategico sia in termini di risposta ai bisogni sia in termini di nuove opportunità occupazionali e di crescita.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Emanuele Rossi e Luca Gori

LA FIDUCIA COME FONDAMENTO DELLE RELAZIONI FRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E TERZO SETTORE

1. *Le coordinate costituzionali del Terzo settore*

Lo studio del tema che ci è stato affidato presuppone di partire dalla definizione di alcune coordinate costituzionali. Perché valorizzare il *Terzo settore*, nel quadro del pluralismo sociale della Costituzione repubblicana? Si tratta di una disciplina (quella relativa al Terzo settore) che – come vedremo – premia alcune formazioni sociali, considerandole particolarmente meritevoli, e lascia a una regolamentazione di diritto comune le altre. Perché tutto questo sia coerente con la Costituzione (e con il principio di eguaglianza in particolare) occorre evidentemente che tale trattamento differenziato risulti ragionevole, e pertanto finalizzato al perseguimento di interessi costituzionalmente ritenuti meritevoli di tutela. La legislazione sul Terzo settore, infatti, enuclea all'interno del *genus* formazioni sociali un sottoinsieme di enti che presentano (*devono presentare*) caratteristiche omogenee di meritevolezza quanto a finalità perseguite, ambito di attività e modalità di svolgimento, tutti aspetti da commisurare rispetto ai principi e ai valori costituzionali. Questo è il

Emanuele Rossi, professore ordinario di Diritto costituzionale alla Scuola Sant'Anna di Pisa. Tra gli altri incarichi, ha fatto parte del Consiglio dell'Agenzia nazionale per il Terzo settore dal 2007 al 2012. È autore di più di 300 pubblicazioni, tra cui il volume «Diritto del Terzo settore» (Il Mulino, 2018), scritto in collaborazione con P. Consorti e L. Gori.

Luca Gori, ricercatore in Diritto costituzionale alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, responsabile dell'area di ricerca Terzo settore sussidiarietà e regole, insegna Diritto del Terzo settore e Diritto delle migrazioni all'Università di Pisa. Co-autore del volume «Diritto del Terzo settore» (Il Mulino, 2018).

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

punto costituzionalmente decisivo, per il quale assume valore determinante la *definizione* di «Terzo settore»: una definizione che, da un lato, deve giustificare la *fiducia legislativa* nei confronti di tali enti, e dall'altro deve essere in grado di reggere a una valutazione di ragionevolezza (sul versante negativo) e di giustificare la meritevolezza del trattamento riservato (sul versante positivo). La definizione, poi, non è esaustiva: occorre infatti valutare se il trattamento giuridico riservato agli enti del Terzo settore sia ragionevolmente commisurato alla diversità tra tali enti e quelli esclusi, e non produca invece un'irragionevole disparità di trattamento. Connesso a questo, vi è il tema della relazione fra Terzo settore e Costituzione: ovvero la connessione tra la tutela della libertà, anche organizzativa, che deve essere costituzionalmente garantita a tutte le associazioni in forza dell'articolo 18 Cost. e l'imposizione in via legislativa (o comunque normativa) di limiti e vincoli a tale libertà, in ragione delle finalità «pubbliche» ad esse attribuite. Si può comprendere, infatti, che l'attribuzione agli enti del Terzo settore di funzioni pubbliche, o comunque rilevanti per l'interesse pubblico (quali sono le attività «di interesse generale»), presupponga da parte del soggetto pubblico responsabile l'individuazione di modalità di svolgimento di dette funzioni: se, ad esempio, il compito di erogare una prestazione sanitaria (o sociale o di altro genere), finalizzata alla tutela di un diritto garantito dalla Costituzione, viene attribuito da parte dell'ente pubblico a un ente privato (nel nostro caso, del Terzo settore), l'ente pubblico può e anzi deve definire requisiti e modalità per l'erogazione di detta prestazione, a tutela dei diritti la cui tutela rientra nella propria competenza. E tali requisiti e modalità possono configurarsi quali limiti alla libertà dell'organizzazione nella scelta delle modalità di azione e di realizzazione delle proprie finalità, purché essi siano apprezzabili in una logica di bilanciamento ragionevole. Ma la legislazione che si è prodotta nel corso degli anni ha fatto emergere anche un altro profilo, e cioè che i limiti che il legislatore ha posto alla libertà associativa non hanno riguardato sol-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

tanto lo svolgimento delle funzioni, ma si sono spinti a regolare anche le modalità organizzative dell'ente stesso: prevedendo, ad esempio, la democraticità della struttura, le modalità di redazione dei bilanci, la presenza di organi di revisione, e così via. Tali aspetti presentano profili problematici maggiori di quelli appena indicati, in quanto la corrispondenza tra limiti imposti e funzioni svolte (o attribuite) risulta di meno immediata evidenza, e deve pertanto essere scrutinata con maggiore attenzione, pur avendo la *ratio* giustificatrice ancora nelle misure di favore.

2. *L'articolo 118, u.c. Cost.: sussidiarietà orizzontale nella prospettiva giuridica*

In questo quadro, l'articolo 118, u.c. Cost., a quasi vent'anni dalla sua entrata in vigore, continua a rappresentare un terreno di indagine assai fertile per la ricerca giuridica. La sua collocazione all'interno del Titolo V della Costituzione e, segnatamente, nella disposizione dedicata alla dislocazione delle funzioni amministrative fra Stato ed enti territoriali, rischia di non far apprezzare la portata del principio di sussidiarietà orizzontale, nel suo divenire principio di diritto costituzionale positivo. La disposizione costituzionale esprime l'obbligo, a carico degli enti pubblici territoriali (Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni) di «favorire», nell'ambito delle proprie competenze e poteri, l'iniziativa autonoma di cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, «sulla base del principio di sussidiarietà».

Anzitutto, conviene chiarire alcune questioni interpretative di fondo.

In primo luogo, si è in presenza di vero e proprio obbligo giuridico, di fonte costituzionale, e non di un mero principio programmatico o orientamento politico. In tal senso, l'intero sistema dei pubblici poteri è chiamato ad adottare, quale *criterio* per l'esercizio delle proprie funzioni e poteri, il principio di *favorire* l'iniziativa

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

che provenga dai cittadini, allorché tale iniziativa sia «autonoma», da intendersi come indipendente da un ordine o imposizione dell'autorità, ed esprime un contenuto di «interesse generale».

La formulazione costituzionale del principio di sussidiarietà orizzontale rimanda alla nozione di attività di interesse generale, che non è puntualmente definita. Se, da una parte, gli indici sulla cui base identificare tali attività possono essere desunti a partire dal dettato costituzionale medesimo, la declinazione in concreto di ciò che esse sono, è stato talvolta definito direttamente dal legislatore (come nel d.lgs. n. 460 del 1997, in tema di onlus, o del d.lgs. n. 155 del 2006, sull'impresa sociale), mentre, in altri casi, è stato rimesso all'autonomia dei corpi intermedi e delle amministrazioni con le quali, di volta in volta, tali corpi si sono relazionati (ad es., così nella legge n. 266 del 1991 sulle organizzazioni di volontariato).

Le attività di interesse generale non si identificano con le attività di interesse pubblico. Le prime, infatti, paiono avere un ambito di riferimento più ampio: si riferiscono all'insieme delle attività che soddisfano comunque interessi, bisogni e aspirazioni della comunità, ancorché non assunte come proprie dalla pubblica amministrazione. Può dunque avvenire – e legittimamente – che un'attività possa obiettivamente qualificarsi di interesse generale, ma al contempo non sia ritenuta come di interesse pubblico.

Eppure, l'intermediazione dei pubblici poteri nell'individuazione delle *attività di interesse generale* è, da un lato, problematica poiché restringe il campo delle attività e, potenzialmente, potrebbe essere utilizzata a fini riduttivi del pluralismo sociale; dall'altro, però, è difficile ammettere che ciascun consociato o gruppo di consociati possa qualificare, autonomamente, una determinata attività come di interesse generale e invocare, pertanto, la garanzia costituzionale della c.d. *sussidiarietà orizzontale*. Appare evidente, come si tratti di una questione di fiducia: fiducia nella capacità del legislatore di individuare ciò che è di interesse generale, fiducia nei corpi intermedi di

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

definire come di interesse generale attività che siano costituzionalmente meritevoli.

L'equilibrio disegnato dal legislatore costituzionale è quindi molto più delicato di quanto non appaia a prima lettura. Si giuoca, infatti, su una dialettica costante e collaborativa fra le espressioni delle autonomie sociali, che operano in seno allo Stato-comunità, e i pubblici poteri, espressione dello Stato-apparato, non potendosi escludere l'esplodere di tensioni o conflittualità, qualora un'attività non sia qualificata come di interesse generale (pur essendo ritenuta come tale dai consociati o parte di essi), oppure che un'attività di interesse generale non riceva un adeguato e coerente trattamento di favore.

D'altra parte, in questo complesso bilanciamento, spetta ai pubblici poteri stabilire forme di monitoraggio e di controllo sullo svolgimento dell'attività che consentano di garantire che esse siano svolte in conformità alle norme che ne disciplinano l'esercizio, al fine di tutelare l'interesse pubblico che certe misure di favore siano indirizzate effettivamente nei confronti di soggetti e attività meritevoli.

3. *Le «relazioni» di fiducia fra cittadini e pubblici poteri*

La declinazione, in concreto, del principio di sussidiarietà orizzontale presuppone, dunque, che siano definite le «attività di interesse generale», i caratteri dell'«autonoma iniziativa» dei cittadini singoli e associati, gli istituti tramite i quali si realizza il trattamento di favore da parte dei pubblici poteri e le forme (e i limiti) entro cui si può sviluppare la collaborazione. Eppure, alla radice, la disciplina costituzionale sopra ricordata, pur sommariamente, esprime l'esigenza che sussista una relazione di profonda fiducia fra poteri pubblici e soggetti privati, in grado di costituire il tessuto connettivo ove impiantare, solidamente, una disciplina normativa di favore più generale e una disciplina specifica sui rapporti fra pubblica amministrazione e Terzo settore.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

L'esperienza quotidiana mette in evidenza come sussista una trama di rapporti e relazioni ispirata all'idea che i pubblici poteri effettivamente riconoscano l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati come equiordinata rispetto e sé medesimi, e che pertanto garantiscano condizioni certe, stabili e favorevoli per il suo sviluppo; del pari, emerge come i cittadini singoli e associati, che intraprendono iniziative di interesse generali, avvertano la consapevolezza della responsabilità che loro compete, nel quadro dell'attuazione della Costituzione repubblicana, e quindi accettino di instaurare forme di dialogo e collaborazione leale con i pubblici poteri.

In assenza di fiducia, si può ipotizzare che le iniziative dei pubblici poteri e le autonome iniziative dei consociati si collochino, rispettivamente, lungo direttrici di reciproca indifferenza: anche qualora siano previste norme di favore (ad esempio sul piano tributario) il messaggio veicolato ai consociati sarebbe quello della mera garanzia di uno spazio di *libertà di agire* alle condizioni stabilite dall'ordinamento. Non si tratterebbe pertanto di fiducia (se non nella misura in cui garantire libertà di azione presuppone comunque un atteggiamento di fiducia), bensì solo di un rapporto intermediato tramite norme giuridiche che disciplinano le condizioni alle quali quell'iniziativa può assumere una rilevanza sul piano giuridico.

Ove poi si diffondano atteggiamenti di sfiducia, si realizzerebbe una vera e propria diversione rispetto al modello costituzionale: nonostante siano previste norme di favore, sul piano della loro attuazione concreta, reciprocamente si instaurano rapporti di conflittualità che impediscono, di fatto, il pieno dispiegarsi di quelle misure favorevoli. Ciò perché il presupposto dal quale la relazione si origina è, dal lato pubblico, che di quelle misure si intenda abusare e, da quello privato, che tramite tali misure si miri a condizionare la libertà dei soggetti privati.

Tali atteggiamenti, che sono a monte degli istituti di collaborazione e delle misure di favore che possono essere adottate in attuazione dell'articolo 118, u.c. Cost., si

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

riflettono inevitabilmente sul rapporto esistente anche fra la generalità dei consociati (anche in orizzontale, fra di loro), i pubblici poteri e le autonome iniziative dei cittadini.

Infatti, una relazione giuridica fra quest'ultimi due che si nutra di *indifferenza* o di *sfiducia*, conduce inevitabilmente a una generale, diffusa disaffezione della generalità dei consociati rispetto all'intrapresa di nuove e più efficaci autonome iniziative di interesse generale, con contestuale incremento delle porzioni di potere esercitato direttamente dai pubblici poteri, spesso in forme poco efficaci e adeguate rispetto ai bisogni e alle aspettative. Con la conseguenza, paradossale, che la sfiducia riversata sulle autonome iniziative di interesse generale finisce per contagiare gli stessi pubblici poteri.

È essenziale, quindi, notare che – come scrive Luhmann nel suo libro *La fiducia*[1] – la fiducia sia «alla base della legge nel suo complesso», fermo restando che «il sistema giuridico, nell'applicare il principio della fiducia, deve porsi delle limitazioni per non mettere in pericolo le costruzioni giuridiche più solide» (quindi, una fiducia che non sia a-critica e ingenua) e che, per altro verso, «la fiducia non può ridursi semplicemente a una fiducia nella legge e nella possibilità sanzionatoria di quest'ultima».

4. *La riforma del Terzo settore*

La recente riforma del Terzo settore (avviata a partire dalla legge-delega n. 106 del 2016, cui è stata data attuazione principalmente con i decreti legislativi nn. 112 e 117 del 2017) ha vissuto, in profondità, il *travaglio* della norma giuridica chiamata a innestarsi su un tessuto di (s)fiducia. Il tempo nel quale il cantiere della riforma è stato avviato, infatti, è stato connotato dalla successione di alcuni scandali che hanno avuto vasta eco mediatica (forse eccessiva, rispetto alla reale incidenza su questo

[1] N. Luhmann, *La fiducia*, Bologna, Il Mulino, 2002.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

mondo assai complesso: in particolare, Mafia Capitale; ma anche la crisi di grandi realtà del *not for profit*, gli scandali nel settore delle migrazioni), mettendo a dura prova i rapporti di collaborazione fra enti pubblici e soggetti privati e fra quest'ultimi e la pubblica opinione. La riforma, quindi, è stata chiamata non solo a definire le condizioni e le caratteristiche giuridiche in presenza delle quali è possibile identificare l'autonoma iniziativa di cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, ma più in generale a concorrere a ridefinire uno scenario di fiducia, in grado di rendere possibile la partnership fra pubblico e privato e, più in generale, di orientare positivamente l'atteggiamento di tutti i soggetti portatori di interesse. Senza questa chiave di lettura, non è possibile – oggi – cogliere il *senso* e apprezzare i problemi, tutt'ora irrisolti, che la disciplina giuridica del Terzo settore pone.

Il c.d. codice del Terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, per brevità Cts) contiene, all'articolo 4, comma 1 la definizione di «ente del Terzo settore» (Ets). Come si è accennato, il legislatore ha individuato, all'interno dell'ampio panorama dei soggetti del pluralismo sociale, una categoria specifica – gli Ets – in possesso di taluni caratteri di *meritevolezza* tali da consentire l'applicazione di una specifica disciplina di favore, anche in attuazione dell'articolo 118, u.c. Cost. e, contestualmente, di un determinato regime di controlli. Tali soggetti non esauriscono certo lo spettro applicativo del principio di sussidiarietà orizzontale, potendovi essere ulteriori soggetti – in possesso di caratteri diversi – che pure soddisfano i requisiti previsti dalla disposizione costituzionale.

Gli Ets sono enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, e iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore.

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

Le attività di interesse generale sono definite dal legislatore con un'elencazione assai ampia, una sorta di *bilancio* dei settori di attività già oggi tradizionalmente occupati dagli enti del Terzo settore (art. 5 Cts). Una delle principali critiche rivolte all'elenco è che esso si limita a riprodurre, in gran parte, attività già previste dalla legislazione ordinaria, senza una sufficiente apertura verso l'innovazione. Bisogna notare, tuttavia, che si tratta sì di un'elencazione tassativa, che tuttavia può essere «aggiornata» (in ampliamento o riduzione) mediante un d.p.c.m. (quindi, con una fonte delegificante, rimessa alla disponibilità dell'esecutivo)[2].

Gli Ets così identificati sono ammessi a fruire di un sistema di vantaggi e ad adempiere a un complesso di oneri. I vantaggi attengono, principalmente, ai rapporti con la pubblica amministrazione, alla disciplina della fiscalità diretta e indiretta, alla possibilità di ricevere finanziamenti pubblici diretti per le loro attività di interesse generale. Più in generale, tuttavia, vi è un vantaggio reputazionale che discende dalla possibilità di qualificarsi come Ets all'interno dell'ordinamento, giovando per tale via di un incremento della fiducia che tutti i soggetti, pubblici e privati, possono nutrire nel Terzo settore.

Tale fiducia discende dagli oneri al cui adempimento gli Ets sono tenuti al fine di permanere all'interno della categoria. Non si tratta di obblighi, in linea generale: in-

[2] Il d.p.c.m. è adottato «tenuto conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 6 giugno 2016, n. 106, nonché delle finalità e dei principi di cui agli articoli 1 e 2 del presente codice» al fine di aggiornare l'elenco delle attività di interesse generale, il cui svolgimento consente l'acquisizione della qualifica di «ente del Terzo settore». Tale d.p.c.m. è adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 su proposta del ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il ministro dell'Economia e delle Finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti, che si esprimono entro il termine di 30 giorni (decorsi i quali può essere comunque adottato). Analoga previsione è contenuta, in tema di impresa sociale, all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo n. 112 del 2017.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

fatti, il legislatore definisce una serie di comportamenti all'adempimento dei quali è possibile fruire della qualifica e del regime degli Ets; diversamente, si determina una fattispecie di fuoruscita dal perimetro degli Ets (comunque gravida di conseguenze sul piano giuridico), con possibilità di proseguire comunque a vivere nell'alveo del diritto comune.

Su questo crinale di fiducia si consuma, oggi, una delle partite più difficili per il Terzo settore italiano. Infatti, a quali condizioni è possibile riconquistare o, comunque, consolidare un elevato livello di fiducia *tramite* una serie di norme giuridiche che prescrivano oneri o obblighi che siano in grado di dare evidenza della *meritevolezza* dell'attività svolta, dei fini perseguiti, dell'impatto generato, dell'organizzazione prescelta? La domanda è tutt'altro che oziosa.

Se, infatti, alla crisi di fiducia si intende rispondere «gravando» gli Ets di una congerie di limiti e obblighi, si innesca una spirale assai problematica, che necessita di una valutazione alla luce dei criteri del paradigma della sussidiarietà orizzontale.

In linea generale, infatti, occorre realizzare un bilanciamento fra due interessi, entrambi meritevoli di tutela. In particolare, bisogna tutelare la libertà di scelta degli Ets sul *come* formarsi, organizzarsi, agire e, se del caso, sciogliersi, riconoscendo l'esistenza di uno spazio incomprimibile di autonomia delle formazioni sociali. Dall'altro, garantire che le misure di favore siano efficacemente indirizzate e utilizzate. In tal senso, si prevedono clausole che disciplinano l'organizzazione, il funzionamento, la trasparenza, la pubblicità (e, in particolare, l'iscrizione in pubblici registri) nonché conseguenti forme di controllo, affidate ai pubblici poteri, che consentano di attestare la sussistenza e la permanenza di requisiti definiti. Eppure questo oneri, per essere costituzionalmente ammissibili, non debbono essere solo volontariamente assunti (in tal caso, infatti, si finirebbe col dare il crisma di legittimità a qualsiasi intervento di compressione dell'autonomia associativa, anche il più irrazionale, *purché* liberamente accet-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

tato), ma mirare a rendere evidente il possesso di un indispensabile requisito attitudinale (secondo una prospettiva di *strumentalità* dell'onere al fine perseguito), senza vulnerare inutilmente l'autonomia costituzionalmente protetta di tali formazioni sociali (quindi, calibrando l'intensità dell'onere secondo un canone di *proporzionalità* rispetto al fine).

Collocandosi su questo sentiero, si perviene all'esito di costruire l'ambiente favorevole alla costruzione di norme giuridiche che riposino su un legame di fiducia, nel quale ciascheduno possa intravvedere il rispetto dei propri diritti e il soddisfacimento dei propri interessi. Al contrario, si fuoriesce da questo sentiero, si determina un'alterazione profonda dell'equilibrio costituzionale e si incide, profondamente, sul clima di fiducia.

5. *Alcuni casi recenti di (s)fiducia*

Alcuni casi recenti meritano di essere criticamente proposti in questa sede, a mo' di casi di studio. Se ne ripercorrono brevemente tre esempi che, al di là delle contingenze nelle quali si sono verificate, mettono in evidenza presupposti, contenuti ed effetti sul piano giuridico del decadimento del rapporto di fiducia: l'interpretazione delle norme in tema di rapporti fra pubblica amministrazione e Ets; il trattamento differenziato riservato a taluni ambiti di attività di interesse generale; le norme sulla presenza di esponenti politici all'interno di formazioni sociali diverse dai partiti politici.

1. Una delle novità più rilevanti che contraddistinguono il codice del Terzo settore è la disciplina contenuta al Titolo VII, *Dei rapporti con gli enti pubblici.* Si tratta di (invero poche) norme che assumono un importante rilievo sistematico, essendo la norma che costituisce la «cerniera» fra enti del Terzo settore e pubbliche amministrazione: essendo pacifico che gli enti del Terzo settore esprimono *naturaliter* un'attitudine specifica a collaborare, su un

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

piano paritario, con gli enti pubblici per il perseguimento più efficace dei fini di interesse pubblico di quest'ultimi, ai sensi dell'articolo 118, u.c. Cost., è stato necessario definire gli istituti tramite i quali è possibile che tale collaborazione possa avvenire. L'articolo 55 Cts, in particolare, disegna un modello relazionale in cui i soggetti del Terzo settore hanno possibilità di collaborare con *tutte* le amministrazioni pubbliche per lo svolgimento di *tutte* le attività di interesse generale, non attraverso i moduli «competitivi» del codice dei contratti pubblici, bensì attraverso la messa in comune di risorse materiali, immateriali e finanziarie. Tutte le pubbliche amministrazioni sono destinatarie dell'obbligo giuridico di *assicurare* «coinvolgimento *attivo* degli enti del Terzo settore», attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge n. 241 del 1990, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti (in ipotesi, regionali, locali, di autonomie funzionali, ecc.). Non si tratta, certamente, di una pagina bianca, bensì solo da riordinare alla luce di diverse incertezze interpretative.

E infatti, subito era stata notata la problematica e irrisolta ambiguità del rapporto fra il codice del Terzo settore e il codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), sotto il profilo del rispetto della disciplina della concorrenza stabilita dall'Unione europea e delle norme poste a presidio della trasparenza e della lotta alla corruzione.

Nell'assenza di indicazioni chiare del legislatore statale, il Consiglio di Stato[3], in risposta a un quesito formulato dall'Autorità nazionale anticorruzione (ed è di per sé eloquente che sia l'Anac ad aprire il dialogo istituzionale su questi aspetti), ha affermato che

> le procedure previste dal codice del Terzo settore [...] configurano, in ottica europea, appalti di servizi sociali e, pertanto,

[3] Consiglio di Stato, Commissione speciale, *Normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali alla luce del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117*, parere del 26 luglio 2018.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

sono sottoposte anche alla disciplina del codice dei contratti pubblici, che si affianca, integrandola, a quella apprestata dal codice del Terzo settore.

Anzi, sarebbe ragionevole per il Consiglio di Stato

> ritenere che le amministrazioni debbano volta per volta motivare la scelta di ricorrere agli stilemi procedimentali delineati dal codice del Terzo settore, in luogo dell'indizione di un'ordinaria gara d'appalto.

Diversamente, si determinerebbero effetti profondamente distorsivi della concorrenza («una sostanziale segregazione del mercato»): così, a giudizio del Consiglio,

> in ossequio ai principi di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza, [...] l'amministrazione dovrà puntualmente indicare e documentare la ricorrenza, nella concreta vicenda, degli specifici profili che sostengono, motivano e giustificano il ricorso a procedure che tagliano fuori *ex ante* gli operatori economici tesi a perseguire un profitto.

Emerge, in filigrana, una non adeguata considerazione della specificità degli Ets che si traduce in un atteggiamento addirittura sospettoso nei casi di totale «gratuità», vista non come massima espressione della collaborazione fra Ets e pubbliche amministrazioni – donare al *pubblico* solo per accrescere il benessere della comunità – bensì come «*vulnus* al meccanismo del libero mercato ove operano imprenditori che forniscono i medesimi servizi a scopo di lucro e dunque in maniera economica mirando al profitto».

L'effetto complessivo è quello di una rilettura del codice del Terzo settore alla luce del codice dei contratti pubblici, argomentando a partire da una presunta primazia del diritto euro-unitario, di cui quest'ultimo costituisce attuazione nell'ordinamento nazionale, sul diritto domestico. Il certo ancoraggio alle consuete procedure a evidenza pubblica, con i loro rigori e garanzie, supplisce così a una carenza di fiducia nelle capacità del Terzo settore di individuare, al proprio interno, gli anticorpi per

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

marginalizzare fenomeni corruttivi e carenze di trasparenza. Ciò determina, però, la contrazione di alcune delle esperienze più virtuose di collaborazione, che non si fondano sui meccanismi competitivi dell'evidenza pubblica, ma sulla compartecipazione e moltiplicazione di risorse e responsabilità.

Immeditata è stata la traduzione di tale orientamento nelle amministrazioni, centrali e periferiche: *congelamento* delle opzioni più innovative in tema di co-progettazione da parte delle regioni e degli enti locali, attesa di chiarimenti e iniziative. Ma anche – giova dirlo – alcune reazioni vibranti e appassionate, che hanno portato a iniziative forti sul piano istituzionale.

2. Un caso assai eloquente, quasi «di scuola», è rappresentato dalla previsione di obblighi specifici in relazione a determinati ambiti di attività di interesse generale. Su un piano generale, è pur vero che la fiducia si nutra di *trasparenza*, intesa come disponibilità di informazioni su un soggetto che consente agli altri attori di monitorare il lavoro e la performance di questo. La trasparenza, pertanto, presuppone una dimensione *relazionale* fra due soggetti, la selezione di informazioni relative a uno dei due soggetti della relazione, la predisposizione di mezzi atti a far sì che a tali informazioni si possa efficacemente giungere e, infine, una prospettiva *teleologica* (perché tali informazioni sono rese pubbliche). Entro tali coordinate, la trasparenza alimenta la fiducia.

L'articolo 12-*ter* del decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113 prevede un obbligo di trasparenza a carico delle sole cooperative sociali che svolgono «attività a favore degli stranieri di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286». L'obbligo per le cooperative sociali prevede la pubblicazione trimestrale, nei siti internet o portali digitali di ciascuna cooperativa sociale, dell'elenco dei soggetti a cui sono versate somme (*sic!*) per lo svolgimento di servizi finalizzati ad attività di integrazione, assistenza e protezione sociale. La disposizione fa sorgere alcune preoccupanti domande, a partire da un non celato atteggiamento

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

di sfiducia nei confronti di una determinata attività di interesse generale (attività a favore dei migranti) e di una certa qualifica giuridica (cooperativa sociale).

Un obbligo di trasparenza così generalizzato a tutte le attività svolte nei confronti degli stranieri, per un verso, e così limitato a una sola qualifica giuridica, se scrutinato alla luce del *test di strumentalità*, dovrebbe mettere in evidenza la connessione fra le informazioni oggetto dell'obbligo di trasparenza a carico di un soggetto privato e il fine, di rilievo pubblicistico, che si intende perseguire. Una volta superato tale *test di strumentalità*, sussiste l'esigenza di verificare che la modalità di adempimento a carico di un soggetto privato, destinatario di uno specifico trattamento di favore legislativo per i fini che persegue e le attività che svolge quale è la cooperativa sociale, non sia inutilmente gravoso (canone di *proporzionalità*). Ebbene, la norma pare non superare questo scrutinio e, in definitiva, si rivela come preordinata più a disincentivare lo svolgimento di determinate attività a favore degli stranieri nella qualifica giuridica della cooperativa sociale, che non ad assicurare livelli adeguati di trasparenza a carico di specifici soggetti giuridici o a monitorare l'efficacia e l'efficienza dei servizi offerti generalmente all'interno di un rapporto con la pubblica amministrazione.

Essa testimonia un atteggiamento di sfiducia verso talune esperienze ben identificate, non solo rendendo più difficoltoso lo svolgimento dell'attività tramite una trasparenza disincentivante (poiché priva di senso, non accrescendo le informazioni utili a disposizione dei portatori di interesse), ma anche additando una certa porzione di realtà del Terzo settore come «destinatario» di osservazione intensiva e preferenziale. Breve è il passo per estendere tale trattamento, a secondo degli indirizzi politici, ad altre qualifiche giuridiche o attività.

3. Ultimo caso che si propone alla riflessione riguarda, in profondità, proprio il tessuto connettivo che collega le autonome iniziative di cui all'articolo 118, u.c.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Cost. con la dimensione politico-istituzionale. L'articolo 1, commi 20 e 28 della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (c.d. *Spazzacorrotti*). La disposizione ha equiparato ai partiti politici una variegata serie di soggetti giuridici costituiti nella forma giuridica di fondazione e associazione (non le società commerciali), in base a una serie di indici presuntivi fra i quali, il più problematico, riguarda la composizione degli organi di amministrazione. Infatti, qualora tali organi direttivi fossero stati composti, in tutto o in parte, da membri di organi di partiti o movimenti politici, o da persone che siano o siano state, nei dieci anni precedenti, membri del Parlamento nazionale o europeo o di assemblee elettive regionali o locali, o da persone che ricoprano o abbiano ricoperto, nei dieci anni precedenti, incarichi di governo al livello nazionale, regionale o locale o, infine, da persone che ricoprano o abbiano ricoperto, nei dieci anni precedenti, incarichi istituzionali al livello nazionale, regionale o locale per esservi state elette o nominate in virtù della loro appartenenza a partiti o movimenti politici, sarebbe scattata una presunzione assoluta di politicità dell'ente che avrebbe comportato l'equiparazione a un partito politico. L'effetto giuridico della presunzione sarebbe stato l'estensione del regime giuridico stabilito dal decreto legge n. 149 del 2013 per i partiti politici, fra i quali, in particolare, una serie di divieti concernenti contributi e altre forme di sostegno, nonché un'ampia serie di obblighi di trasparenza e di sanzioni.

Al di là dei contenuti della norma (di assai dubbia costituzionalità), è la radice della scelta che desta perplessità: un soggetto che abbia svolto o svolga incarichi politici, qualora assuma un incarico di amministratore in una qualsiasi associazione o fondazione, perseguirebbe in realtà un fine analogo a quello del partito nel quale ha militato, distorcendo con la sua sola presenza fini e attività dell'ente. Appare chiaro come si tratti di un'indebita inferenza (che sul piano giuridico-costituzionale, darebbe luogo a una censura per irragionevolezza), che origina da alcuni e limitati fenomeni di utilizzo improprio di asso-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

ciazioni o fondazioni, da reprimere non tramite l'estensione a tutti i soggetti di limiti e controllo così penetranti che generano, appunto, sfiducia a doppio senso: nei confronti dei soggetti della sussidiarietà, nei confronti dei soggetti della politica.

Non sorprende, quindi, il tentativo di correzione portato avanti con il decreto legge n. 34 del 2017, a fronte di vibranti proteste da parte delle organizzazioni rappresentative del Terzo settore: gli indici di presunzione di politicità sono stati fortemente ridimensionati (ancorché non eliminati del tutto) e l'ambito di applicazione della norma è stata ristretta agli enti diversi dagli Ets. Eppure, la norma rimane un eloquente esempio del clima che va diffondendosi.

6. *Diritto, fiducia e politica*

Questi casi, a loro modo emblematici di un clima di crisi di fiducia fra poteri pubblici e Terzo settore, non debbono indurre ad atteggiamenti pessimistici. Al contrario, nonostante tutto, gli indici di fiducia dei cittadini italiani nei confronti di ciò che, con qualche approssimazione, viene definito Terzo settore rimangono altissimi. Nel paese si moltiplicano esperienze di grande interesse, nelle quali il pubblico e il privato si incontrano su terreni di collaborazione inediti e con soluzioni giuridiche innovative, nelle quali si ibridano modelli diversi (dalle imprese sociali miste pubblico-privato, all'accreditamento di servizi di *welfare* locale, alle esperienze di prossimità e informalità).

Sul piano giuridico, tuttavia, occorre ripartire da una ricerca che metta a fuoco i contenuti, i limiti e le potenzialità dell'articolo 118, u.c. Cost., nel quadro più ampio dell'intero dettato costituzionale. Alle norme giuridiche si chiede, spesso, ciò che esse, da sole, non possono fare. Orbene, come si è tentato di dimostrare, le norme giuridiche riposano in gran parte sul patrimonio di legami di fiducia che, nel caso al nostro esame, si instaurano fra

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

soggetti pubblici e soggetti privati. Al limite, alle norme giuridiche può essere chiesto di ordinare l'insieme dei legami fiduciari, reprimere i tradimenti di tali legami, creare le condizioni perché essi si rinsaldino e durino nel tempo.

La costruzione dei legami fiduciari è, però, questione che spetta, in misura preponderante, alla politica. Laddove alla politica si sostituisca un legislatore che intenda ricostruire la fiducia reciproca mediante le norme giuridiche, esso è votato, con ogni probabilità, all'insuccesso: nessuna norma giuridica, per quanto cogente, potrà assicurare che si possa avere fede nell'intento, nella parola, nell'azione dell'altro. Il rischio dell'inadempimento, per quanto mitigato, è sempre in agguato e non si può combattere aumentando la complessità e farraginosità delle norme.

Al contrario, solo quando la politica crea il contesto nel quale la fiducia reciproca è patrimonio disseminato e condiviso, allora il diritto interviene per tradurre tale fiducia in norme e istituti che tentino di rendere migliori le nostre comunità anch'esso a favorire un cambiamento sistemico del *welfare*.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Parte quarta

STORIE DI SFIDUCIA

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Luigi Nicolais

COLLABORAZIONE PER IL TRASFERIMENTO TECNOLOGICO: IL CASO MATERIAS

1. *Contesto di riferimento*

1.1. *Le interfacce dell'innovazione*

Le vie dello sviluppo e quindi del benessere di una società passano attraverso la capacità di produrre e utilizzare conoscenza che diventa quindi l'asse portante della competitività del sistema paese attraverso un'idea di sviluppo che non sottrae ruolo e funzioni alla pubblica amministrazione ma ne rafforza il prestigio al fine di favorire e sostenere l'integrazione e la leale collaborazione fra competenze, talenti e opportunità.

In questo contesto le collaborazioni pubblico-privato, basate sulla fiducia e stima reciproca, assumono un ruolo centrale quale nuovo modello di *governance* con obiettivi e valori comuni. In questa direzione si sono orientate le politiche dell'Unione europea, a partire dal Consiglio di Lisbona del 2000 con l'avvio di un nuovo processo culturale, fondato sul principio di un'economia basata sulla conoscenza.

In realtà, in Italia si è avviato un processo innovativo fin dall'inizio degli anni Novanta, contemporaneamente all'esperienza francese dei Pôle de competitivité, che sulla scia della nascita del parchi scientifici e tecnologici (Pst) americani e dei cluster tecnologici ha avuto come focus l'individuazione di strumenti di politica industriale basati sulla creazione di partenariati, nei settori della ricerca e della formazione. I Pst hanno avuto una vocazione territoriale e hanno promosso l'interazione tra ricerca pubblica e industria con il conseguente sviluppo di nuovi

Luigi Nicolais, professore emerito della Scuola Politecnica dell'Università degli Studi di Napoli «Federico II».

Copyright © 2020 by Società editrice Il Mulino

settori produttivi ad alta tecnologia e l'innalzamento del livello tecnologico dei settori tradizionali. La creazione di parchi non si è dimostrata di per sé garanzia di successo a causa di diversi fattori legati *i*) alla natura politica dell'iniziativa, *ii*) all'analisi *ex ante* del profilo tecnologico, *iii*) alla disponibilità di risorse pubbliche e *iv*) alle finalità immobiliari piuttosto che di sviluppo territoriale verso cui sono state indirizzate diverse iniziative.

In alcune aree del paese, poi, accanto a questa esperienza si è realizzata quella dei poli di innovazione. Strumenti strategici di politica industriale a sostegno della capacità innovativa e della competitività del sistema delle imprese. Infatti, si sono realizzati in raggruppamenti di imprese e organismi di ricerca attivi in un particolare settore. Due esperienze di successo sono state quelle in Piemonte ed Emilia-Romagna.

Molto ha contato l'ambiente economico-sociale di riferimento che per sua natura ha accolto e attuato con buone pratiche quello che si definisce *open innovation*. In questo contesto ha preso, di seguito, forma un nuovo disegno strategico che questa volta ha visto una regione del Sud protagonista, la Campania. Qui all'inizio del 2000 emergeva una realtà particolarmente interessante per forza intellettuale, strutture di ricerca, laboratori e competenze scientifiche. Tuttavia, questa enorme risorsa stentava a dialogare con il mondo produttivo e viceversa.

La prima politica che si pose fu la creazione di interfacce cui demandare il compito di innescare processi virtuosi di raccordo e sviluppo. Furono creati quindi i Centri regionali di competenza (Crc) che aggregarono le strutture di ricerca presenti sul territorio nell'ambito di sette domini scientifici e tecnologici. I Centri regionali di competenza hanno rappresentato una vera e propria rivoluzione del sistema per due ordini di motivi:

– la regia regionale su tutta la gestione complessiva della riforma della ricerca campana con un processo *top-down*;

– il processo di costituzione dal basso dei Centri che hanno visto nella gestione delle relazioni industria/acca-

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

demia un metodo di aggregazione del processo, in questo caso *bottom-up*.

L'identità e il successo dei Crc è stato determinato dalla capacità di saper disseminare le conoscenze piuttosto che di produrle e dal far interagire diversi saperi su piattaforme comuni piuttosto che sviluppare un unico dominio scientifico e tecnologico. Il tutto, quindi, con la creazione di piattaforme che hanno visto il processo di innovazione tecnologica distribuito all'interno di piccole e medie imprese specializzate e legate al territorio di riferimento.

Il legame con il territorio e la possibilità di ottenere rendimenti di scala crescenti sono stati alla base della successiva nascita dei distretti tecnologici. Questi ultimi, infatti, si sono configurati come un insieme di aggregazioni territoriali con attività ad alto contenuto tecnologico e alta formazione, partecipati da enti pubblici di ricerca, grandi imprese ed enti locali. Il loro sviluppo è dovuto essenzialmente a: impegno delle istituzioni pubbliche, intervento di aziende innovative, partecipazione di investitori privati e soprattutto dalla presenza di talenti.

Il tutto completato con una leadership autorevole; con un focus chiaro su cui costruire l'eccellenza; con un team dedicato e di alto profilo; con modalità di collaborazione basate sulla fiducia, sulla condivisione di obiettivi e conoscenze, sulla verifica continua dei risultati.

L'esperienza campana è così diventata un modello di *best practice* a livello nazionale e nel 2017 il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, partendo dai parchi scientifici e tecnologici e dai distretti, ha promosso un programma di riconoscimento dei cluster tecnologici nazionali (Ctn) per favorire una più efficace integrazione tra le politiche nazionali e regionali in tema di ricerca e innovazione, valorizzando le forme di aggregazioni inter-istituzionali, in coerenza con gli indirizzi comunitari. La conversione in legge del decreto legge 20 giugno 2017 stabilisce che i Ctn diventano strutture di supporto e di efficientamento per il coordinamento delle politiche di ricerca industriale.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

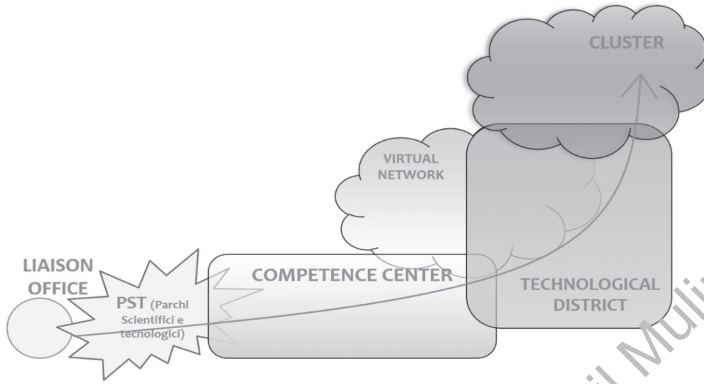


FIG. 1. Le interfacce dell'innovazione.

Nello stesso periodo, il Ministero per lo Sviluppo Economico ha avviato il Piano Nazionale Industria 4.0 intitolato *Investimenti, produttività e innovazione*, nel quale ha indicato la propria strategia d'azione enunciando i punti fondamentali per l'intervento volto a promuovere lo sviluppo della quarta rivoluzione industriale. Il risultato parziale è stato un incremento degli investimenti privati su tecnologie e beni 4.0, aumentando gli investimenti pubblici in ricerca, sviluppo e innovazione e rafforzando la finanza a supporto del Piano Industria 4.0.

1.2. *Il trasferimento tecnologico*

Tutte le iniziative presentate hanno la finalità comune di costruire reti di soggetti pubblici e privati che operano sul territorio nazionale in settori quali la ricerca industriale, la formazione e l'innovazione, con l'obiettivo di attivare dei meccanismi di leale collaborazione e reciproca fiducia in grado di generare *know-how* e trasferimento tecnologico.

In Italia la produzione scientifica, si colloca ai vertici dei *ranking* mondiali. Infatti, l'analisi delle performance della ricerca di base mondiale, mostra che la produtti-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

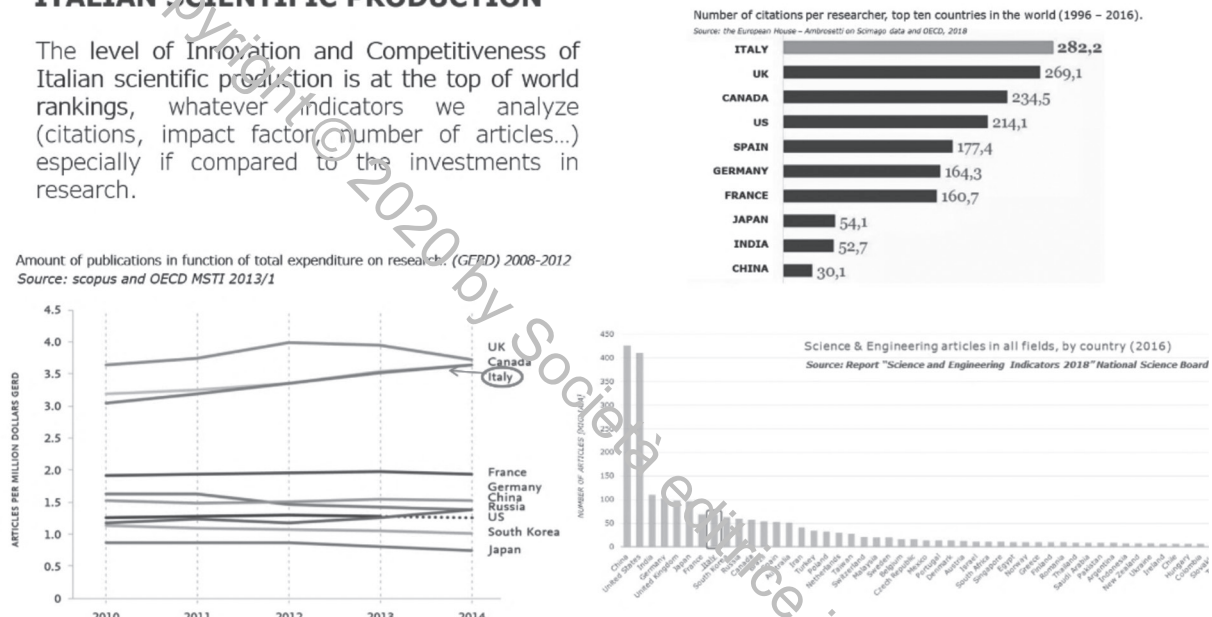


FIG. 2. La produzione scientifica italiana.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

vità scientifica dei ricercatori italiani è di ottimo livello: 3,5 articoli pubblicati per ogni milione di dollari investito in ricerca e sviluppo, registrando così livelli di produttività e tassi di crescita molto simili al Canada e al Regno Unito[1]. Inoltre, è acclarato che l'Italia è leader mondiale nella produzione scientifica per numero di citazioni, soprattutto nel settore *Life Science*.

Tuttavia, analizzando l'impatto industriale della ricerca scientifica italiana sul sistema della competitività del paese, è evidente che il trasferimento dei risultati della ricerca non è tra i migliori e promettenti.

Inoltre, a ciò si aggiungono scarsi finanziamenti in ricerca che nel bilancio dello Stato sono sempre stati considerati come una «spesa» e mai come un «investimento». Ne consegue che il settore R&I, sia pubblico che privato, occupa solo circa 250.000 addetti, un numero troppo basso se confrontato con la media degli altri paesi europei. In Italia, infatti, i ricercatori rappresentano lo 0,4% del totale degli occupati, rispetto a una media europea pari allo 0,7%[2].

A questo, poi, si aggiunge, nonostante gli sforzi di questi ultimi anni, una scarsa propensione agli investimenti di capitali di rischio nella ricerca. Infatti, l'intervento di *venture capital* e fondi di investimento rappresenta una leva finanziaria rilevante che renderebbe il sistema molto più competitivo a livello globale.

Infatti, l'investimento di capitali di rischio in titoli azionari di *start up* innovative promuove opportunità di lavoro a elevata qualificazione per i giovani e innalza il livello dello sviluppo industriale. Ovviamente, i rischi di cui si fanno carico gli investitori *venture capital* sono molto alti, soprattutto per le innovazioni definite *deep-tech*, cioè quelle con elevato impatto scientifico e tecno-

[1] UK's Department for Business, Energy & Industrial Strategy (Beis), *International Comparative Performance of the UK Research Base 2016*, Amsterdam, Elsevier, 2016.

[2] Istat, *Rapporto sulla conoscenza. Economia e società*, Roma, Istituto Nazionale di Statistica, 2018.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

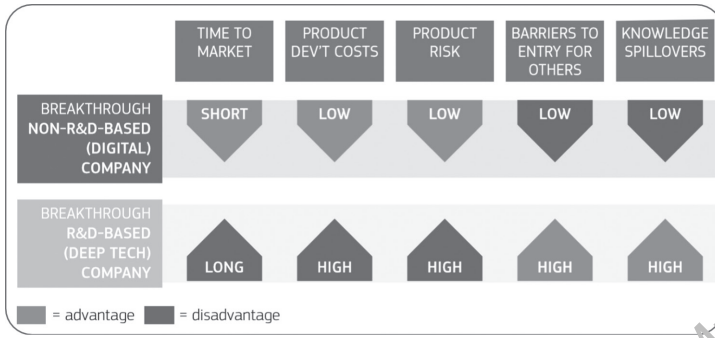


FIG. 3. Le innovazioni nel settore *Digital* e *Deep-Tech*.

Fonte: European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, *Europe is Back: Accelerating Breakthrough Innovation*, Bruxelles, 2017.

logico e in questi casi, il finanziamento pubblico è essenziale per attraversare la cosiddetta «valle della morte».

La valle della morte si riferisce alle prime fasi di una tecnologia. In particolar modo, interessa i momenti in cui si ha bisogno di molte risorse per sviluppare il nuovo prodotto ma non si hanno ancora entrate poiché non c'è il prodotto vero e proprio. La Commissione europea, che riconosce questo gap, ha deciso di intervenire con risorse pubbliche attraverso diverse misure, di cui la più importante è il Consiglio europeo per l'innovazione. La *Death Valley* non è solo un deficit di finanziamento ma, spesso, rappresenta una comunicazione «non riuscita» tra gli investitori e i ricercatori.

Secondo il Rapporto analitico *Venture Investment Data*, curato da Gil Dibner, il 2017 è stato un anno record per gli investimenti a favore dello sviluppo tecnologico in Europa – e in Israele – con una crescita in termini di volume di capitali investiti del 40%[3]. Tale forma di investimento non solo è necessaria ma è assodato che

[3] G. Dibner, *Venture Capital in Europe & Israel. Venture Investment Data: 2017*, https://medium.com/angularventures/european-israeli-venture-data-2017-45510d40c5f1.

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

contribuisca allo sviluppo qualificato dell'economia nazionale, poiché gli investimenti *venture capital* in *start up* innovative promuovono opportunità di lavoro di alto profilo, soprattutto per i giovani laureati.

Nonostante tali dati positivi a livello internazionale, il quadro per l'Italia rimane nettamente al di sotto delle aspettative: investimenti 58 volte inferiori al Regno Unito, 40 volte inferiori a Israele, 30 volte inferiori alla Germania, ecc. Purtroppo, gli investimenti nelle *start up* italiane non sono in espansione poiché i servizi per la ricerca a livello nazionale non sono ancora in grado di generare un ecosistema di *venture* rispetto al suo vero potenziale. Le problematiche principali sono la mancanza di finanziamenti dal settore della ricerca che non consente di sviluppare opportunamente i trovati e lo scarso interesse delle aziende nell'investire in progetti ad alto rischio di insuccesso.

1.3. *Economic assessment*

Il processo di innovazione alimentato dalle *start up* è probabilmente una delle caratteristiche più intriganti e al tempo stesso una delle sfide più difficili che le economie contemporanee possano affrontare. Circa il 90% delle *start up* non sopravvive al periodo tra il primo contributo di capitale e il primo periodo che genera entrate. Secondo un sondaggio pubblicato da *CB Insight* nel 2014:

- il 42% di esse non riesce a focalizzarsi su soluzioni scientifiche e tecnologiche e pone poca attenzione a «cosa realmente vogliono i mercati»;
- il 23% fallisce a causa della mancanza di competenze multidisciplinari che è necessario padroneggiare per creare una *start up* di successo: competenze economiche, scientifiche, gestionali, commerciali;
- il fallimento di un altro 29% è dovuto alla mancanza di investimenti nella fase di sviluppo;
- infine, l'8% di esse semplicemente non è in grado di inserirsi in un contesto favorevole di partner industriali, clienti e investitori.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Le cifre minacciose sopra menzionate alimentano una forte avversione al rischio del mondo industriale e societario rispetto a investimenti che potrebbero non risultare fruttuosi. La disponibilità a investire è ulteriormente compromessa dalle competenze limitate degli investitori rispetto a una corretta valutazione delle soluzioni innovative. Di fatto, gli investitori spesso non hanno competenze multidisciplinari adeguate a quelle richieste da *start up* innovative. Tutto ciò aggravato da una grande complessità dell'interazione dovuta all'assenza di un ponte di dialogo e di fiducia tra imprese ed ecosistema dell'innovazione.

2. *Un nuovo modello per il trasferimento tecnologico: Materias*

L'attività di investimento, volta a finanziare con capitale di rischio le fasi di avvio e di primo sviluppo di nuove iniziative imprenditoriali, costituisce un punto di debolezza per l'Italia. Le operazioni *seed* e *start up* stanno conoscendo un incremento significativo in termini di peso del *venture capital* sui mercati. Le ragioni di questo fermento risiedono nella presenza di un intero ecosistema che finalmente sembra coordinare il proprio lavoro a sostegno delle giovani imprese innovative. A quest'ultime si affiancano incubatori d'impresa, *business angels*, e tutto il sistema del *venture capital*, che forniscono l'importante apporto economico e consulenziale a settori ad alto contenuto tecnologico, all'evoluzione delle giovani imprese e, di conseguenza, alla crescita dell'occupazione e della competitività italiane. Tutti questi soggetti cercano di attivare sinergie indispensabili al decollo di un settore che si nutre di ricerca, sviluppo e innovazione.

In questo scenario, nasce Materias, una *start up* innovativa che ha ideato un nuovo modello di business per facilitare il trasferimento tecnologico e la valorizzazione della ricerca nel settore dei materiali avanzati. Materias intende svolgere un ruolo strategico di connessione – basata sulla conoscenza e la reciproca fiducia tra il mondo

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

della ricerca e quello delle *corporate* industriali, creando nuove opportunità di business *science-based*, supportando lo sviluppo di soluzioni innovative nel settore dei materiali avanzati e accelerando il loro ingresso nel mercato. Un ruolo strategico ad alto valore innovativo è quello di affiancamento degli uffici di trasferimento tecnologico della pubblica amministrazione per permettere alle tecnologie più promettenti di superare la cosiddetta «valle della morte»: un'attività che non è più di ricerca e non è ancora di produzione, il cui superamento permette agli eventuali investitori e alle aziende, di ridurre il rischio derivante da un'innovazione *breakthrough*.

Il programma di supporto e sviluppo proposto da Materias parte dalla collaborazione e dal rapporto di fiducia con un'ampia rete di università distribuite sul territorio nazionale. Le idee più innovative vengono supportate attraverso una serie di azioni specifiche, con un nuovo modello di generazione di valore, che prevede tre fasi: *Scouting*, *InCoMing*, *Acceleration*.

Nella fase di *Scouting*, il modello prevede l'identificazione, lo screening e la valutazione delle idee ad alto valore tecnologico promosse dal settore accademico e dal mondo della ricerca, in generale. Tale azione produce una prima selezione delle soluzioni innovative e delle idee *science-based* ritenute idonee ad essere valorizzate e portate sul mercato.

Nella fase di *InCoMing* – incubazione, *Coworking* e *Merging* – la valorizzazione delle idee prosegue attraverso le valutazioni tecnico-scientifiche, validazioni tecnologiche, analisi della proprietà intellettuale, azioni di *cross-fertilization* e lo sviluppo di prototipi per la realizzazione di una *proof of concept*. Questa fase porta a un'ulteriore selezione di soluzioni brevettuali già validate tecnologicamente con l'individuazione di *team* di sviluppo orientati alla successiva accelerazione industriale.

Nella fase finale di *Acceleration*, si affinano le soluzioni in relazione ai fabbisogni del mercato attraverso lo sviluppo di specifici modelli di business e la validazione dei prototipi.

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

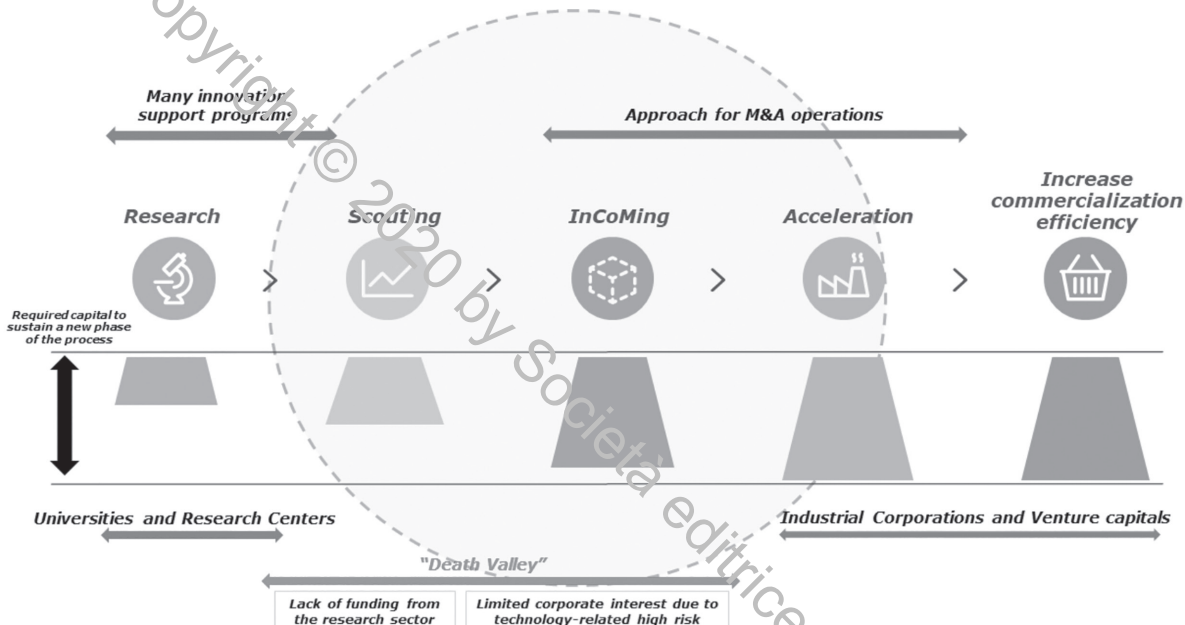


FIG. 4. Il modello Materias e le aree obbiettivo per superare le barriere tra lo sviluppo della conoscenza e la possibilità che le applicazioni giungano a produrre utilità e vantaggi per la comunità.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

2.1. *Il vantaggio competitivo di Materias*

Materias gode di un vantaggio competitivo basato sui suoi 5 *asset* proprietari:

• *Team*. Il *team* Materias è costituito da persone che provengono dal mondo accademico e aziendale, con vasta esperienza nella ricerca scientifica su materiali avanzati, gestione e protezione della proprietà intellettuale. Ciò consente al *team* di avere un robusto *know-how* su questioni fondamentali per lo sviluppo di nuove idee e di nuove imprese. Un vantaggio competitivo che permette di superare il rischio derivante da un'attenzione limitata ai soli aspetti imprenditoriali o scientifici e dall'assenza di una visione strategica del mercato.

• *Network & Partnership*. Materias può contare su un'ampia rete di collaborazioni con università, aziende e società di consulenza che operano nel settore della ricerca e sviluppo. Questo vantaggio competitivo consente a Materias di avere una conoscenza unica delle esigenze del mercato e dei progressi scientifici, direttamente dal punto di vista degli addetti ai lavori.

• *Il database Materias*. Il database è alimentato dallo *screening* e dallo *scouting* di idee e progetti provenienti dal mondo accademico, privato e imprenditoriale. I dati relativi alle tecnologie identificano le specifiche tecniche dell'idea/progetto, lo stato della proprietà intellettuale relativa alla soluzione concepita e i potenziali settori applicativi.

• *Laboratorio traslazionale*. Materias gestisce e supervisiona laboratori virtuali, dotati di strumenti adeguati allo sviluppo e alla validazione delle tecnologie concepite e localizzate presso i centri di ricerca che collaborano con Materias. Si tratta di un modello con il quale trasformare la ricerca in innovazione da presentare alle aziende.

• *Portfolio dei brevetti*. Il portfolio brevetti è l'insieme dei brevetti sviluppati e gestiti da Materias. La proprietà intellettuale, oltre a fornire un vantaggio competitivo per l'utilizzo di specifiche tecnologie, costituisce, attraverso la vendita di licenze o le *royalties* uno dei mec-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

canismi di reddito su cui si basa il modello di business Materias.

2.2. *Un nuovo modello di generazione di valore nel settore dei materiali avanzati*

L'applicazione del modello Materias, nei primi 36 mesi, ha permesso lo *scouting* di oltre 800 idee ad alto contenuto tecnologico provenienti da atenei, enti di ricerca, Ircss e legate al settore dei materiali intelligenti. Si tratta di applicazioni che spaziano dal *life-science*, al *cultural heritage*, dall'ingegneria civile al *food-tech*, dal *healthcare* ai trasporti. Di queste circa l'8% è stata selezionata come idea innovativa e soltanto il 2% è arrivata alla fase di *Acceleration*.

FIG. 5. Il modello Materias e la generazione di valore dallo *scouting* delle idee all'accelerazione.

2.3. *Proprietà intellettuale e protezione della conoscenza*

Poiché non è possibile brevettare il modello di generazione del valore di Materias, la strategia sulla Proprietà intellettuale (IP) di Materias è focalizzata alla brevettabilità delle idee raccolte nel suo *database*, allo scopo di renderle più attraenti sul mercato e, allo stesso tempo, alimentando il suo portafoglio di beni immateriali – proprietà intellettuale – che rappresenta un vantaggio competitivo importante. Prima di tutto, con riferimento a ciascuna delle idee più interessanti, Materias valuta la possibilità di procedere con una domanda di brevetto (decisione *Go/No Go*) effettuando un'analisi preliminare

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

di *Freedom-To-Operate* (Fto). Nel caso di *Go*, prima di presentare una domanda di brevetto all'Ufficio europeo dei brevetti, Materias valuta e discute con l'inventore le varie opzioni contrattuali al fine di stabilire la proprietà del futuro brevetto e i suoi diritti di sfruttamento.

Materias si affida a partner strategici per poter proteggere la proprietà intellettuale, e seguirne tutti gli aspetti legali relativi alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale (IP), dal deposito della domanda, agli studi di *prior art*, alle estensioni internazionali, ecc. La gestione della proprietà intellettuale, come descritto nel punto precedente, è connessa alla fase di *InCoMing*.

3. *Risultati e prospettive future*

Il *modus operandi* di Materias ha consentito di creare, già nel breve periodo, un ecosistema dell'innovazione, basato su conoscenza, dialogo e fiducia, che le ha permesso di entrare in contatto con strutture di eccellenza scientifica, sia di ricerca pubblica che privata, nazionali e internazionali.

L'ecosistema attivato non solo ha creato valore in termini di rete e *networking* ma ha consentito a Materias di fornire un contributo decisivo allo sviluppo delle tecnologie, diventando parte attiva del processo di trasferimento tecnologico e di prima industrializzazione in collaborazione con università ed enti di ricerca pubblici, attraverso la definizione di una strategia finalizzata al superamento degli ostacoli procedurali e alle criticità.

Proprio il contributo scientifico, fornito in un confronto alla pari con i ricercatori/inventori, ha permesso a Materias di creare delle piattaforme tecnologiche e al tempo stesso di depositare, come proprietario e co-inventore, quindici domande di brevetto italiane e quattro domande internazionali. Sono in fase di deposito altre domande di brevetto a titolarità Materias e per altre è in corso di definizione lo studio di *prior art* e la relativa acquisizione di dati tecnico-scientifici, funzionali alla pre-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

disposizione di ulteriori domande. Il portfolio brevettuale di Materias si completa con lo sfruttamento in esclusiva della proprietà intellettuale di quattro brevetti internazionali. Il *patent portfolio*, oltre a fornire una garanzia competitiva per l'utilizzo di tecnologie specifiche, costituisce, attraverso *licensing* o *royalties* al cliente industriale, la fonte di ricavi – *revenue streams* – su cui si basa il modello di business di Materias.

Questo modello di sviluppo economico e di produzione di valore, costruito su relazioni di fiducia e collaborazione tra pubblico e privato, in ultima analisi, se applicato alla pubblica amministrazione e diffuso su scala nazionale ed europea, può rappresentare uno strumento al servizio del sistema paese teso al rafforzamento della competitività tecnologica. Al tempo stesso, in un periodo in cui la rivoluzione industriale 4.0 non si indirizza più esclusivamente alla riduzione dei costi dei prodotti ma alla qualità e all'innovazione ad essi associate, tale modello innovativo promuove una maggiore sensibilità degli operatori della ricerca verso l'impatto della scienza e della tecnologia sulla società.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

GIANPIETRO BRIOLA

AVIS, ASSOCIAZIONE VOLONTARI ITALIANI SANGUE. DAL 1927 UNA LUNGA STORIA DI FIDUCIA E AFFIDABILITÀ

1. *La nascita: mossi dalla fiducia per il dott. Formentano*

La storia di Avis prende avvio nel 1927 per intuizione di un medico ematologo, il dottor Vittorio Formentano, scosso dalla morte di una giovane madre per mancanza di sangue e dalla drammatica constatazione che chi non poteva acquistare sangue per curarsi era destinato a morire in breve tempo.

L'origine dell'Associazione Volontari Italiani Sangue comprende dunque ragioni sociali, sanitarie, umane e solidali, all'interno delle quali la parola «fiducia» è di primaria importanza.

È infatti una componente di fiducia reciproca e di condivisione di ideali quella che porta 17 persone (16 uomini e una donna) a rispondere positivamente all'appello – lanciato su un quotidiano del 1927 – da Vittorio Formentano e costituire così a Milano l'Avis. È grazie alla stessa fiducia nel fondatore e negli ideali da lui proposti che Avis riesce a resistere ai difficili anni del regime fascista e della seconda guerra mondiale, arrivando addirittura a estendere la sua presenza in numerose regioni italiane.

La fiducia è alla base anche del legame – che sarebbe poi durato fino agli anni Settanta – tra Formentano e Giorgio Moscatelli, tessera n. 3 dell'Associazione. L'amicizia tra i due – pur diversi per temperamento e origini sociali – diventa fondamentale per affrontare le prove più ardue e mantenere salda la barra ideale di Avis sui principi dell'altruismo e della non discriminazione, anche

Gianpietro Briola, presidente di Avis nazionale dal 2018, componente del direttivo del Centro nazionale sangue, dirigente medico responsabile del Pronto soccorso presso l'Asst Garda.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

in momenti in cui la donazione di sangue poteva essere usata – si pensi appunto agli anni tra le leggi razziali e la fine della seconda guerra mondiale – per fini ideologici e non altruistici. Non è marginale il fatto che in occasione del 90° anniversario di fondazione, festeggiato nel 2017, Avis abbia voluto ripercorrere la sua nascita e l'amicizia tra Formentano e Moscatelli nel fumetto *Il colore della vita*.

Gli anni Trenta dimostrano la capacità di essere leader di Formentano anche in un contesto particolarmente difficile. Nel 1935, infatti, i massimi vertici di Avis sono ricevuti da Mussolini. Pur complimentandosi con loro, il Duce – solo qualche mese dopo – emana un decreto che mina la libertà dei volontari. Con la *Disciplina dei servizi della trasfusione del sangue in Italia* (decreto n. 20300.2), scompare la «v» di volontari dal nome dell'Associazione. Sarà sostituita dalla «d» di datori in quello che non è certamente un passaggio solo formale. Nell'Avis (ora Ands ovvero Associazione Nazionale Datori di Sangue) entrano anche i «professionali», ovvero coloro che danno il proprio sangue in cambio di denaro, e nel 1937 in ogni capoluogo viene istituito un comitato per i datori di sangue.

2. *Dopo la seconda guerra mondiale: una fiducia «riconosciuta» anche dalla legge*

Caduto il regime fascista e conclusa la seconda guerra mondiale, l'Avis di Vittorio Formentano – che nel periodo bellico ha permesso a tanti feriti di ogni credo e appartenenza politica di ricevere cure indispensabili – appare sulla strada di una pronta ripresa e riorganizzazione in tutta Italia. Una grave crisi arriva però nel momento in cui il governo emana il decreto n. 1256 del 14 novembre 1947, che assegna alla Croce Rossa il servizio trasfusionale e la autorizza a creare il Centro nazionale per la trasfusione del sangue a Roma.

Di fronte a tutto questo, Avis non resta ferma. Il presidente Formentano mette in campo tutte le sue qua-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

lità – politiche, diplomatiche e sanitarie – per sventare una situazione di ridimensionamento.

È avviata un'energica contestazione del provvedimento, interessando le associazioni locali, i medici e i rappresentanti politici. Nel febbraio 1949 si riunisce in seduta straordinaria d'urgenza il Consiglio nazionale dell'Associazione, che avvia una vivace polemica con il Ministero della Sanità e la Croce Rossa Italiana. Il 14 febbraio i volontari scendono addirittura per la prima volta in piazza. Durante la manifestazione, molto partecipata e tenuta in piazza Belgioioso a Milano, Formentano richiama l'attenzione dei presenti sulla limitazione della loro libertà in seguito alla pubblicazione del decreto n. 1256/47. L'Avis sospende (solo simbolicamente, lasciando alla prefettura il compito di raccogliere le richieste) le trasfusioni, per far comprendere alle autorità politiche l'indispensabilità della sua azione. È il prefetto di Milano il primo ad assicurare un suo intervento presso il governo per uscire dallo stallo.

Tre giorni dopo, il 17 febbraio, i senatori Emanuele Samek Ludovici e Luigi Gasparotto intervengono nell'aula di Palazzo Madama con due interpellanze rivolte al ministro dell'Interno e all'Alto commissariato per l'Igiene e la Sanità. Guidano un drappello di parlamentari donatori iscritti all'Avis, trasversale rispetto agli schieramenti politici. Il senatore Samek Ludovici esalta il ruolo dell'Avis:

> lo spirito e il sacrificio dei donatori, i risultati della sua azione ventennale, la volontà immutabile degli iscritti all'Avis di rimanere uniti nella loro grande Associazione, alla quale rivendicano il diritto all'autonomia tecnica e amministrativa in un clima di assoluta libertà di iniziative locali. L'Avis ha fondato i servizi trasfusionali, l'Avis li ha difesi, l'Avis li ha potenziati; ragioni di equità vogliono che sia l'Avis a continuare a esercitare i servizi stessi.

La grande mobilitazione, associativa e politica, si conclude con un risultato importantissimo: nella Gazzetta Ufficiale del 20 febbraio 1950, la legge n. 49 riconosce

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

ufficialmente compiti e funzioni di Avis. La nuova legge riconosce, a tutti gli effetti giuridici, l'Avis e ne ristabilisce le funzioni di gestione della trasfusione. All'Associazione sono conferiti i compiti di promozione, coordinamento e disciplina delle attività delle sedi provinciali e comunali dei volontari del sangue.

È importante sottolineare l'eccezionalità del provvedimento: la prassi voleva infatti che la presa d'atto giuridica di un'associazione avvenisse attraverso un decreto del capo dello Stato. Con la legge n. 49 si va quindi oltre il semplice riconoscimento, in quanto si stabilisce che l'Avis – nel portare avanti le attività ad essa attribuite dalla legge in tema di sangue – può riprendere i suoi rapporti diretti con lo Stato, senza la mediazione di altre strutture come la Croce Rossa.

Si può giustamente sostenere che il rapporto di fiducia tra Avis, politica e istituzioni, specchio della fiducia dei cittadini nell'Avis, porti a un avvallo giuridico di grande rilevanza.

3. *Dalla legge n. 107/1990 alla n. 219/2005: le associazioni al centro del sistema trasfusionale*

Nei decenni successivi l'Avis può crescere in maniera capillare su tutto il territorio nazionale, usando al meglio – come negli anni Settanta – il contributo della pubblicità e del primo spot in assoluto di Pubblicità Progresso per aumentare il numero di donatori e donazioni sul territorio nazionale.

Gli anni Ottanta, caratterizzati dalla piaga dell'Aids e dal cosiddetto scandalo del sangue infetto (unità raccolte senza essere testate), impongono un ripensamento del sistema trasfusionale e una costante attenzione alla qualità e alla sicurezza, senza le quali la fiducia tra sistema, associazioni e cittadini rischia di crollare.

L'iter legislativo per una nuova norma termina finalmente nel 1990: la legge n. 107 viene pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 4 maggio. La nuova normativa ri-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

forma radicalmente l'organizzazione trasfusionale italiana. Per prima cosa, le competenze delle strutture trasfusionali devono essere differenziate sulla base del rapporto con la popolazione: vengono classificate in Servizi di immunoematologia e trasfusione, Centri trasfusionali, Unità di raccolta.

Le associazioni chiudono i loro Centri, dove si effettuava anche validazione e lavorazione delle sacche, il cui personale passa alle Unità sanitarie locali, mentre possono continuare a gestire i Centri di raccolta.

L'Associazione approva anche un piano triennale che recepisce le novità della legge n. 107 e guarda all'apertura delle frontiere europee del 1993, al recepimento delle nuove tecniche trasfusionali, alla copertura del fabbisogno di emocomponenti, alla lotta contro le malattie infettive. Sempre sul piano dell'applicazione delle nuove norme, l'Avis si impegna, nei diversi ambiti regionali, nell'adeguamento o nell'elaborazione dei piani sanitari e dei piani sangue indicati dalla legge n. 107.

La legge n. 107, tuttavia, dopo soli pochi anni dimostra di avere numerose lacune. Ci sono ritardi nella sua applicazione, dovuta alle resistenze delle burocrazie (basti pensare che a metà degli anni Novanta gran parte dei Centri trasfusionali delle associazioni, in contrasto con quanto indicato dalla legge, non era ancora stato assorbito dalle Unità sanitarie locali) e c'è ancora un'elevata diffidenza delle dirigenze mediche e ospedaliere nel coinvolgere negli organismi decisionali le associazioni di volontariato. Si comincia quindi da subito a parlare della necessità di una nuova legge, che modifichi fin dagli assunti di base l'impianto legislativo italiano, riannodando i fili della fiducia e della collaborazione tra volontariato del sangue e istituzioni sanitarie.

Il 2005 è l'anno nel quale l'Avis supera il milione di donatori, con 1.775.000 donazioni. È un momento di grande crescita, se si pensa che nel 2006 saranno ben 100 mila in più. Il 2005 è anche l'anno dell'approvazione della legge n. 219, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 251 del 27 ottobre. Il titolo del provvedimento è: *Nuova*

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

disciplina delle attività trasfusionali e della produzione degli emoderivati.

Tutte le associazioni di donatori di sangue esprimono grande soddisfazione per una riforma attesa da 15 anni, che pone i volontari direttamente nell'organo di governo del sistema sangue.

Dal punto di vista del rapporto con il Servizio sanitario nazionale – spiegava la presidenza di Avis – è la conferma del ruolo che il volontariato ricopre nel sistema sangue. Ora si concretizza nel nuovo Centro nazionale sangue, all'interno del quale ci sarà un Comitato direttivo, con compiti di indirizzo, coordinamento e promozione delle attività trasfusionali regionali e dove sarà presente anche una rappresentanza delle associazioni e federazioni dei donatori di sangue. È il completamento di un lungo cammino.

Della struttura della legge n. 107 la nuova legge conserva gli obiettivi fondamentali: autosufficienza, sicurezza, qualità. Gli attori o *stakeholder* del sistema sono gli stessi: istituzioni, tecnici, volontariato organizzato, ciascuno con le proprie competenze e con un necessario grado di coinvolgimento e interazione. L'articolo 7 è quello che in modo più definito e significativo inquadra il rapporto di fiducia tra volontariato del sangue e istituzioni:

– comma 1: Lo Stato riconosce la funzione civica e sociale e i valori umani e solidaristici che si esprimono nella donazione volontaria, periodica, responsabile, anonima e gratuita del sangue e dei suoi componenti;

– comma 2: Le associazioni di donatori volontari di sangue e le relative federazioni concorrono ai fini istituzionali del Servizio sanitario nazionale attraverso la promozione e lo sviluppo della donazione organizzata di sangue e la tutela dei donatori.

La presenza delle Associazioni è garantita sia nella Consulta tecnica permanente per il sistema trasfusionale sia nel Centro nazionale sangue. Il dono del sangue costituisce un atto di umana solidarietà e dovere civico, mentre il donatore è promotore e partecipe di un primario

Copyright © 2010 by Società editrice il Mulino

servizio sociale, quale operatore della salute nell'ambito del Servizio sanitario nazionale.

4. *Le sfide di oggi: regionalizzazione, carenza di risorse, nuove tipologie di lavori*

L'approvazione della legge di riforma del sistema trasfusionale, n. 219/2005, avvenne quasi in contemporanea a un cambiamento legislativo epocale: la riforma del Titolo V della Costituzione, che decretava l'autonomia regionale nell'organizzazione e gestione del sistema sanitario. Con la riforma sono di fatto comparse sul nostro territorio 21 organizzazioni sanitarie diverse, con diverse strategie, diversi metodi di confronto e rapporto, diverse modalità gestionali e, addirittura, in alcune regioni, diversificazioni tra Aziende sanitarie locali e Aziende ospedaliere. Se da un punto di vista generale la regionalizzazione ha portato vantaggi nelle regioni meglio strutturate e organizzate, per il Sistema trasfusionale – che secondo la legge deve concorrere all'autosufficienza in modo non frazionabile e in un contesto completamente pubblico – tutto ciò ha creato difficoltà e disparità, sia gestionali sia nelle modalità e negli strumenti per concorrere all'obiettivo nazionale.

Ulteriori criticità potrebbero arrivare dalla riforma dell'assetto amministrativo con la proposta di un «regionalismo differenziato», cioè della possibilità che leggi dello Stato riservino un trattamento particolare a una specifica regione distinguendola dalle altre a statuto ordinario. Avis è chiamata a seguire con attenzione queste scelte che possono, se non governate, sfociare in ulteriori difformità di trattamento e disponibilità economiche e organizzative, mettendo a rischio il principio universalistico, solidaristico e omogeneo, del sistema sanitario. Questo rischio appare ancora più elevato per il Sistema trasfusionale, che è concepito come declinazione di un obiettivo nazionale e per il quale potrebbe risultare ancora

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

più problematico il raggiungimento della stessa autosufficienza nazionale.

Oggi Avis conta oltre 1.300.000 donatori di sangue, 2 milioni di donazioni di sangue ed emocomponenti e 3.400 sedi distribuite su tutto il territorio, rappresentando il 78% del totale dei donatori italiani (dati Avis e Cns al 31 dicembre 2018).

Nello svolgere le proprie funzioni, l'Associazione si attiene alla legge quadro n. 219/2005 e al codice del Terzo settore (d.l. 3 luglio 2017, n. 117).

Come sottolineato, pur essendo la sanità materia di competenza regionale, l'autosufficienza di sangue ed emocomponenti è considerata un obiettivo nazionale non frazionabile e le terapie trasfusionali rientrano nei Lea (livelli essenziali di assistenza). Accordi e schemi tipo di convenzione tra associazioni di volontariato del sangue e aziende sanitarie sono approvati in Conferenza Stato-Regioni e adottati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Con il decreto qualità e sicurezza del 2 novembre 2015, che definisce gli standard d'idoneità alla donazione, è stato posto un argine alla difformità fino ad allora utilizzata nei criteri di selezione dei donatori.

Nel complesso è corretto affermare che il sistema italiano presenta standard (qualitativi e quantitativi) uniformi ai quali si contrappongono differenti modalità organizzative.

Tra le problematiche che il sistema trasfusionale, Avis e le altre associazioni di volontariato del sangue stanno affrontando in questi ultimi anni vi è sicuramente la diffusa carenza di risorse disponibili. Questa situazione, evidenziata anche dalla società scientifica di settore Simti, è generata da diversi fattori, tra cui la crisi economica globale, episodi di cattiva gestione delle risorse disponibili, e un aumento della spesa sanitaria, connessa alla complessità delle cure, al miglioramento della speranza di vita e delle tecniche mediche in generale.

Un altro rilevante dato di questi anni e che in futuro si manifesterà ancora di più è la carenza di personale e in particolare della carenza di medici nei servizi trasfusionali

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

ospedalieri, che funzionano in genere al mattino e molto raramente nei fine settimana.

Per agevolare la raccolta e i donatori, l'impegno futuro di Avis è quello di poter rendere più flessibile l'accesso al sistema in termini di giorni e orari. Serve un accordo forte con i professionisti trasfusionali per agire sulle regioni e sui direttori generali, al fine di ottenere maggiore disponibilità di personale e risorse. Il tema degli orari è strettamente legato alle nuove generazioni e alla costruzione di un rapporto di fiducia reciproca con le stesse.

Nel nuovo millennio il mercato del lavoro è drasticamente cambiato in Italia, con un impatto anche sulle modalità di accesso alla donazione di sangue. Molti storici gruppi aziendali Avis, nati negli anni Cinquanta o Sessanta, hanno terminato la loro ragione d'essere con la cessazione delle attività delle rispettive aziende, il ridimensionamento delle stesse o l'acquisizione da parte di altri gruppi.

Nelle aziende di piccole e medie dimensioni, caratteristica tipica del tessuto produttivo dell'Italia di oggi, è molto più difficile la costituzione di gruppi aziendali, anche se l'esempio dei colleghi resta un buon viatico per diventare donatori di sangue. Anche la tipologia di contratto e l'avvento del cosiddetto lavoro precario (partite iva, collaborazioni occasionali o a progetto, ecc.) ha finito per incidere sull'accesso dei giovani alla donazione di sangue e emocomponenti, come dimostrano anche gli ultimi dati presentati dal Centro nazionale sangue (aggiornati al 31 dicembre 2018) e che evidenziano le maggiori difficoltà del sistema trasfusionale nella fascia d'età 18-35 anni.

Spesso per i più giovani è difficile ottenere il permesso lavorativo per la donazione (pur previsto dalla legge n. 219/2005) o per lo svolgimento degli esami d'idoneità. Molti di loro, pur volendo diventare donatori di sangue o volendo continuare a esserlo, sono disposti a donare nelle ore pomeridiane, ma questa propensione si scontra con orari ridotti di apertura dei centri trasfusionali e delle unità di raccolta associative.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Anche in questo caso, solo la fiducia tra le diverse componenti del sistema trasfusionale potrà ovviare alla carenza di donatori tra i più giovani.

5. *Fiducia nei giovani, oltre ogni criticità*

Al di là delle criticità che abbiamo esposto in tema di giovani e impegno solidale per la donazione di sangue, per Avis è oggi fondamentale – e moltissime sedi già oggi lo realizzano – essere presenti all'interno delle istituzioni scolastiche, con progetti concordati con gli uffici scolastici regionali e provinciali e all'interno di una cornice quadro di rapporti con il Ministero dell'Istruzione.

Ai giovani, sia nelle scuole sia al di fuori, Avis ha il compito di proporre un volontariato fresco e interessante per le loro vite, fatto molto di esempi e un po' meno di parole. Ai nostri dirigenti si chiede innanzitutto di mostrare quanto è bello essere volontari, andando incontro ai bisogni delle persone e dei malati costruendo così un patrimonio di valori indispensabili per la società e l'Italia tutta.

L'Associazione deve raccontare tutto ciò nel modo giusto e con gli strumenti giusti, senza avere paura dei mezzi di comunicazione moderni (*social network*) ma sapendoci entrare con un linguaggio adeguato. Occorre saper comunicare bene, non solo nelle bacheche virtuali ma anche nella vita reale.

I numeri dell'associazione sui *social network* sono molto significativi. Avis Nazionale ha oltre 70.000 *follower* sul profilo *facebook* e altre decine di migliaia sono le persone che seguono l'Associazione sui profili delle 3.400 sedi territoriali.

La sede nazionale ha sviluppato una strategia che pone sempre al centro del *social network* il donatore e il paziente. Non è lo strumento che predomina, ma la persona e la relazione che si viene a stabilire con essa. Con tutti si cerca di entrare in dialogo, a tutti si cerca di fornire una risposta e tutti sono invitati a intervenire con un linguaggio sempre rispettoso di ogni tipo di interlocutore.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Personale è il rapporto che le Avis cercano di avere anche con i personaggi famosi – *testimonial* – sensibili al mondo della donazione di sangue. Tanti sono stati i contatti nati a livello locale – negli ultimi anni il più celebre è stato il cantante Tiziano Ferro – e spesso sfociati anche in collaborazioni di carattere nazionale.

La ormai consolidata presenza sui *social network* non ha sminuito le altre strade ancora oggi utilizzate per avvicinare i donatori di ogni età. Ancora oggi, la modalità più utilizzata per avvicinare nuovi donatori di sangue è il passaparola, come dimostrato a fine 2018 da un'interessante ricerca condotta dai giovani dell'Avis provinciale Bergamo con l'Università Cattolica.

Niente più dell'esempio e del rapporto personale è quindi capace di convincere e costruire fiducia. Diceva infatti papa Paolo VI: «il mondo non ha bisogno di maestri ma di testimoni».

6. *Conclusioni*

«C'è prima di tutto il servizio al bisogno dei molti che attendono, o chiedono o implorano il nostro contributo [...] l'urgenza di un dovere al quale nessuno dovrà sottrarsi».

Vittorio Formentano rimarcava con queste parole il valore della solidarietà nemica dell'indifferenza, del volontariato come vettore di cambiamento della società e il valore dato alla vita umana che va al di là di qualsiasi tipo di differenza o disuguaglianza sociale, politica, economica o religiosa. Fin dalla sua fondazione lo spirito associativo si è imperniato su questi presupposti e sulle basi di esso è nato e cresciuto quello che è stato definito «il popolo silenzioso della solidarietà, dell'umanità e della gratuità disinteressata».

Le parole di Formentano e il concetto di servizio ai molti è vivo ancora oggi nelle testimonianze che sedi e volontari offrono. Alcune di queste, come quella dell'ex presidente nazionale Mario Zorzi (scomparso a 99 anni

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

nel 2019 o quelle raccolte nel volume presentato per il 90° dell'Associazione nel 2017), riassumono bene i concetti di credibilità e fiducia:

L'Avis mi ha aggiunto questo spirito umanitario e questo chiedersi in continuazione come essere utile al bisogno dell'altro. È giusto che ogni persona e ogni giovane compia la propria carriera, tenendo però conto che il donatore di sangue non è una monade che vive per sé stesso! Vale invece se è in relazione con l'altro! Cari donatori e soprattutto cari giovani voi siete come una tesserina di marmo prezioso, che isolata non vale niente. Se la mettete in un mosaico diventa un'opera d'arte. La nostra presenza singola fa parte di un complesso, proprio come ogni donatore fa parte del complesso dell'Avis! (Mario Zorzi, presidente Avis Nazionale, 1979-1987).

Ritengo che l'Associazione sia così credibile, così spendibile, così generalmente amata e ben voluta proprio perché ha avuto la capacità di qualificarsi come un punto di aggregazione sociale sano, che spesso ha saputo caratterizzarsi come soggetto sociale attivo in tanti altri campi. [...] Avis nel suo complesso svolge anche attività complementari che sono parte integrante della credibilità [...] che determinano quell'affezione all'Associazione diffusa sul territorio.

Avis è definita «un collante» proprio per la sua forza aggregativa, oppure un vero e proprio «patrimonio» di cui le nostre città non possono fare a meno.

Questo è un fiore all'occhiello! Le faccio un esempio che ho citato recentemente in un'intervista. Ci sono dei paesi molto periferici, come può immaginare, che, alla difficoltà di raggiungimento a causa dell'orografia, associano anche una distanza notevole dal capoluogo di Regione e dai centri economicamente più importanti, fattori che in qualche modo li tengono in una condizione di marginalità. Dalle nostre parti, nel Comune di Terranova, sul massiccio del Pollino tra Calabria e Basilicata, Avis con le risorse che ha a disposizione, intanto di uomini.... di braccia, e qualche piccola risorsa economica, tra le altre cose, fa un albero di Natale grandissimo nella piazza del paese con luminarie e quant'altro. Io dico... per usare uno slogan... che il Natale a Terranova senza Avis non sarebbe Natale!

Copyright © 2020 by Società editrice Il Mulino

Lo cito perché da noi Terranova fa scalpore, è una località che per essere raggiunta necessita di oltre due ore di viaggio da Potenza; ma un po' in tutti i comuni Avis svolge questo ruolo di aggregazione sociale, di incentivazione, di attività che va dai soliti e classici seminari, convegni, attività formative che rientrano nello spirito dell'Associazione, a interventi, per esempio nelle scuole, dove è determinante sensibilizzare alla cultura della solidarietà e del dono. Quindi è un collante. Per questo direi che è un collante rilevante nella nostra Regione (Basilicata).

Il 2020 rappresenta per Avis e per il sistema trasfusionale italiano un momento importantissimo, con la vetrina dell'assegnazione della giornata mondiale del donatore di sangue.

Al di là di tutti gli eventi e le iniziative in programma, la giornata vuole rappresentare per l'Italia – e per l'Associazione – un'occasione per evidenziare un modello, incentrato sulla donazione volontaria, periodica, non remunerata e associata, che valorizza il legame di fiducia tra donatore e paziente, tra associazioni e istituzioni. Si tratta della miglior risposta a paesi dove oggi la donazione (soprattutto di plasma) è totalmente o parzialmente retribuita, come accade in Germania, Austria, Repubblica Ceca e in moltissimi Stati degli Usa.

Quello italiano è un sistema efficiente ed efficace dove prevale l'etica del dono e dove sangue e plasma sono riconosciuti come beni pubblici che non possono essere fonte di profitto.

Ed è anche un sistema, al contrario di altri grandi paesi dove pure la donazione di sangue è non retribuita – pensiamo a Francia e Spagna – in cui il volontariato del sangue ha un ruolo unico e incisivo in tutta la *governance* del sistema.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

ANDREA PONTREMOLI

PUBBLICO E PRIVATO INSIEME PER LA CREAZIONE DELLE FUTURE COMPETENZE

Il mondo imprenditoriale si è trovato sempre più in una situazione di indisponibilità di risorse umane adatte ai loro fabbisogni. Questa problematica si può rappresentare con il *mismatching* tra competenze richieste dalle aziende e competenze insegnate dal sistema educativo, situazione che si è acuita soprattutto negli ultimi decenni, a seguito di un sempre più calante tasso di registrazione degli studenti a scuole tecniche e dalla mancanza di collaborazione tra aziende e scuole nella definizione delle competenze del futuro che devono essere insegnate ai giovani.

Per questo motivo, le aziende hanno dovuto prendere in mano la problematica impostando soluzioni attraverso progetti di collaborazione tra enti pubblici e aziende del territorio.

Un primo esempio è il Mimer (*Motorvehicle University of Emilia-Romagna*), un'associazione fortemente sostenuta dalla Regione Emilia-Romagna che è nata dalla collaborazione sinergica tra le università (Alma Mater Studiorum-Università di Bologna, Università degli Studi di Ferrara, Unimore Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Università di Parma), i produttori di autoveicoli (Dallara, Ducati, Ferrari, Haas F1 Team, Hpe, Lamborghini, Maserati, Magneti Marelli, Pagani e Scuderia Toro Rosso) rappresentanti dell'eccellenza del Made in Italy nel mondo, con una profonda radice storica in questo territorio oggi chiamato la *Motorvalley* italiana.

Andrea Pontremoli, amministratore delegato e socio di Dallara Automobili, membro di vari consigli di amministrazione, cavaliere di Gran Croce Ordine al Merito della Repubblica Italiana, laurea «ad honorem» dell'Università di Parma. Dal 2017 è presidente di Motorvehicle University of Emilia-Romagna, connessione sinergica tra università e aziende della Motorvalley italiana.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Lo scopo principale del Muner è quello di attrarre nella regione i migliori studenti universitari da tutto il mondo, addestrare e introdurre nel mondo delle aziende, gli ingegneri del futuro, i professionisti che disegneranno vetture stradali ad alta performance e vetture da competizione, sistemi di propulsione sostenibili e sottosistemi per strutture *smart* e infine, impianti di produzione che adotteranno le tecnologie e i processi dello *Smart Manufacturing*.

L'organizzazione dei master universitari è in lingua inglese e comprende i seguenti percorsi formativi dislocati nelle diverse sedi al fine di promuovere una maggiori interdisciplinarità:

- *Advanced Powertrain* (1° semestre del I anno a Modena, poi a Bologna o Modena);
- *Advanced Motorcycle Engineering* (1° semestre del I anno a Modena, poi a Bologna);
- *Advanced Sportscar Manufacturing* (1° semestre del I anno a Modena, poi a Bologna);
- *High Performance Car Design* (I e II anno a Modena);
- *Racing Car Design* (I anno a Modena, II anno a Varano de Melegari-PR);
- *Advanced Automotive Electronic Engineering* (I anno a Bologna, II anno a Modena).

Gli aspetti qualificanti di questo progetto vedono in primo luogo la sinergia che si è instaurata tra le aziende, che forniscono i loro esperti, e i *visiting professors*, che completano l'insegnamento agli studenti con l'aspetto metodologico. In secondo luogo, gli studenti vengono dotati di accesso agli strumenti e ai laboratori quali la galleria del vento, simulatori professionali di guida, strumenti di *testing* dei motori, banchi statici e dinamici, ecc. permettendo loro di prendere dimestichezza con quei *tools* che utilizzeranno una volta entrati in azienda. Infine la platea di 150 studenti talentuosi, tutti dotati di un *Inter-University International Master in Science Degree*, in possesso di un buon livello di inglese che vengono selezionato dopo un processo che mira a verificare soprattutto la passione per l'innovazione del *motorsport*.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Un altro esempio di collaborazione pubblico e privato nella formazione è sicuramente il *Technical-Vocational Training Center*, fondato nel 2014 dalla Regione Emilia-Romagna e dal Ministero Italiano dell'Educazione, Università e Ricerca (Miur). I partner sono: gli istituti scolastici del territorio, il Liceo Tecnico Scientifico del «Gadda» Fornovo di Taro (PR) e del «Berenini» Fidenza (PR); gli esperti dei *training* professionali come Forma Futuro, Cisita Parma Imprese (Associazione Industriali di Parma) e Experis Motorsport del gruppo mondiale Manpower Group; e infine, le aziende locali: Bercella, Dallara Compositi e Dallara.

L'obiettivo di questo progetto è di fornire opportunità reali di sviluppo nel territorio locale (cultura, occupazione, qualità della vita, innovazione e servizio), di diffondere la cultura tecnico-professionale e tecnologica e di creare un sistema che eccella nella preparazione dei candidati al fine di raggiungere alti livelli professionali e di specializzazione tecnologica. Inoltre, il progetto si pone come obiettivo quello di stimolare un maggiore interesse verso la catena del valore della meccanica, di supportare la crescita di società coinvolte nel design e produzione di materiali compositi, nell'*Additive Manufacturing*, nella robotica, CNC e nell'Industria 4.0. Infine, proprio per indirizzare i giovani e le loro famiglie a ragionare su una giusta scelta per la loro carriera, il Technical-Vocational Training Center si propone di presentare diversi percorsi formativi iniziando dalla scuola secondaria, dai corsi universitari e da altri equivalenti percorsi quali Ifts e Its per finire a percorsi di *training*. Quanto sopra indicato, si basa anche sul far riscoprire il valore e l'importanza delle *skill* manuali attraverso un addestramento al lavoro.

Gli utilizzatori del centro saranno quindi:

– persone che sono iscritte alle scuole secondarie alle quali verranno fornite linee guida di addestramento professionale, certificazione delle competenze, accesso a laboratori tecnico-vocazionali e all'apprendistato;

– persone che hanno finito i loro corsi di studio quali diplomati che non frequentano l'università ma che desi-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

derano specializzarsi ai quali vendono forniti corsi per qualificarsi per esempio in *Mechanical Designer*, *Process Technologist*, o corsi tecnici superiori;

– persone che stanno lavorando ma desiderano riqualificare le loro competenze;

– persone che sono disoccupate alle quali vengono forniti corsi di riqualificazione e di reimpiego (finanziati dal Esf, *European Social Fund*) e corsi regionali di riqualificazione finanziati.

Un altro progetto importante è l'istituzione del Consorzio Innovation Farm, avvenuto del 2016, ente non profit che vede come partner fondatori le aziende Bercella-Carbon Fiber, Dallara Compositi, Dallara Automobili e Turbocoating e le società di *training* Cisita Parma e Experis Tech della Manpower Group che contribuiscono con la fornitura dei macchinari, dello spazio e delle risorse umane per l'addestramento sui progetti. In aggiunta, partecipano al consorzio il Liceo Tecnico Scientifico del «Gadda» Fornovo di Taro (PR) e del «Berenini» Fidenza (PR).

Scopo di questo Consorzio è quello di dare continuità al *training* al centro tecnico della meccanica e dei materiali compositi di Fornovo Taro (PR), di rafforzare e mantenere la collaborazione con le scuole, i centri di addestramento e le società e di gestire strategicamente gli *asset*. In particolare, è stato lanciato un progetto di riqualificazione dei vecchi laboratori del centro di addestramento (circa 1.900 mq) dove si terranno corsi *Cad Design*, *Composite Materials*, *Additive Manufacturing*, *Augmented Reality* e *Cnc Machining and Robot*. A testimonianza dell'importanza riconosciuta di questo progetto, il Ministero dell'Educazione, la Fondazione Cariparma e la Fondazione Gene Haas hanno deciso di contribuire finanziariamente alla ristrutturazione.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

MARCO CASU

INVESTIRE IN FUTURO. L'ORIZZONTE ETICO DELLA *ΠΑΙΔΕΊΑ* FINLANDESE

> The most notable distinction between living and inanimate beings is that the former mantain themselvs by renewal.
>
> John Dewey, *Democracy and Education*, 1916

1. *Le radici della fiducia*

La fiducia è sempre coniugata al futuro. Dal «sapere induttivo debole» del contadino che semina il campo confidando nella regolarità dei cicli stagionali, attraverso la fede nella resurrezione dei morti, fino alla dialettica tra rischio e profitto che accompagna gli investimenti azionari. Progetti, speranze, paure: ogni affluente nel fiume del tempo, la cui fuga figura tra le poche certezze della vita umana, richiede una pioggia di fiducia. Altrimenti inaridisce, evapora.

La fiducia è sempre coniugata al futuro, ma è anche sempre, o quasi sempre, declinata al plurale. Eccezion fatta per il caso della fiducia in sé stessi, cui arriveremo in breve, la fiducia non può che giocarsi tra due o più di due: è sociale per natura, per definizione. L'italiano ne parla a partire da *fides*: Dio è l'Altro per eccellenza; poiché non lo conosco, la fiducia – che è anche sempre incertezza, non-sapere, informazione incompleta – resta l'unica opzione. *Confiance*, *confianza*, *confiança*: il francese, lo spagnolo e il portoghese vi appongono il «con»,

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Marco Casu, dottore di ricerca in Filosofia teoretica presso Sapienza Università di Roma e membro della redazione romana della rivista «Filosofia e teologia». Ha collaborato con la rivista «il cannocchiale», con la International Wittgenstein Society, con la Heidegger-Gesellschaft e attualmente collabora con l'Istituto Italiano di Studi Germanici di Roma.

prefisso collettivo tra i latini. L'inglese, nuova κοινή, eredita *confidence* ma conserva anche *trust*, parola legata a *true*, «vero», e a *truce*, «tregua» – oltremanica *trève*. Dalla stessa famiglia nascono l'islandese *trū*, «rispetto», e il tedesco *Treue*, che ora è «fedeltà» ma in origine è *pactum*, *foedus*. Le proto-forme indoeuropee coinvolte sono **truwō*, **dreu-* e **drou-sto*, da cui appunto *Trauen* e *Vertrauen*, «fiducia», ma anche *Trost*, «consolazione», «conforto», e *Trauer*, «lutto».

Dalle radici della fiducia germogliano insomma le nozioni morali a fondamento di ogni istituzione, di ogni comunità umana: la fedeltà reciproca, la condivisione del lutto, l'abbraccio che converte la sofferenza del singolo nella gioia dell'essere insieme, un residuo di sacro non suscettibile di secolarizzazione perché precedente e fondante rispetto a ogni forma storica di religiosità, il sostrato precontrattuale della vita associata, il patto prima di ogni patto, l'universale antropologico della φιλία, unica immortale tra i mortali. È all'amicizia, ancora prima che alla giustizia (δικαιοσύνη), che il legislatore dell'*Etica Nicomachea* sembra ispirarsi[1]: un bene in sé, un bene assoluto, non negoziabile, non commerciabile perché esso stesso precondizione di ogni commercio, quel bene senza il quale – suggeriva il Filangeri – «tutte le parti che compongono l'edificio [del commercio] crollano da se medesime»[2].

Forza e tenuta della fiducia risuonano del resto nel nome greco per «quercia», δρῦς[3] come nell'inglese *tree*.

[1] Aristotele, *Etica Nicomachea*, Libro VIII, 1155a, 24-32, in *Etiche di Aristotele*, a cura di L. Caiani, Torino, Utet, 1996, p. 405: «L'amicizia sembra anche tenere unite le città e i nomoteti paiono darsi maggior pena per essa che per la giustizia: la concordia sembra essere una cosa simile all'amicizia ed è a questa che essi mirano e più che possono scacciano la discordia, perché è cosa nemica. Se poi gli uomini sono amici, non c'è affatto bisogno della giustizia, mentre se sono giusti hanno bisogno in più dell'amicizia e si ritiene che la massima espressione della giustizia abbia la stessa natura dell'amicizia».

[2] G. Filangeri, *La scienza della legislazione*, Libro II, *Delle leggi politiche ed economiche*, Capo XXIII, *Ultimo ostacolo al commercio: la mala fede de' negozianti, frequenza de' fallimenti*, Milano, 1821, p. 196.

[3] La parentela tra la radice indoeuropea **dreu-wo* e il termine greco

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Se l'immagine dell'albero è già di per sé anche qualcosa di più di una «metafora» universale della vita, il più duro e *affidabile* dei legni offre il calore del fuoco, struttura il riparo domestico, solca gli oceani: la fiducia, dunque, come risorsa necessaria tanto alla navigazione nell'estraneo quanto alla costruzione del proprio, la fiducia come tesoro *comune*, vale a dire anche «diffuso», come base di ogni progetto collettivo, come materia della formazione sociale. Eppure, anche il più duro dei legni, sottoposto a intemperie, può decomporsi, marcire. Il pilastro di quercia che sostiene il consorzio umano può deteriorarsi, incrinarsi, assottigliarsi, e la fiducia rintanarsi in cerchie sempre più ristrette, nelle relazioni familiari e d'amicizia, nell'esclusiva intimità del *tête-à-tête*. Sono sprazzi, istanti di dialogo e di reciprocità reale in un'epoca di condivisione *social*, onnipervasiva parodia della comunità, che ci siamo abituati a chiamare «virtuale».

Pur di fronte a quella crescente erosione e atomizzazione della società che lo sviluppo tecnico e capitalistico contemporaneo sembra tanto paradossalmente quanto inevitabilmente comportare, la fiducia resiste. Ma è una fiducia «personale» o «interpersonale», quella fiducia che Antonio Genovesi, agli albori della moderna scienza economica, chiamava «fede privata». La crisi della fiducia è insomma soprattutto crisi della «fede pubblica»[4], crisi

δρῦς, scovata da Helmut Osthoff (*Eiche und Treue*, 1901), è riportata e discussa in É. Benveniste, *Le vocabulaire des institutions indo-européennes*, I. *Économie, parenté, société*, cap. 8, *La fidélité personnelle*, Paris, Éditions de Minuit, 1969, pp. 103-121.

[4] A. Genovesi, *Lezioni di commercio o sia di economia civile*, cap. X, *De la fede pubblica*, Bassano, Remondini, 1769 (1765-1767), p. 112: «Ma niente è più necessario a una grande e pronta circolazione, quanto la Fede Pubblica, Quindi è, ch'io credo, che nessun'opera faccia più onore alla civile sapienza di Numa Pompilio, primo ordinatore delle Leggi e della Religione degli antichi Romani, quanto quella d'aver consacrato un tempio alla Fede. *Nulla res*, dice avvedutamente Cicerone, *vehementius Rempublicam continet*, *quam fides*. Chi può dubitarne? In effetto dove la fede è per niente, sia in quella parte, che costituisce la reciproca confidenza degli uni Cittadini negli altri, sia nella certezza delle contrattazioni, sia nel vigore delle leggi e nella scienza

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

della fiducia «impersonale», «sistemica» o «istituzionale»: la φιλία sopravvive nei rapporti orizzontali, retrocede nei rapporti verticali. Potrebbe persino trattarsi di una proporzionalità inversa, e in fondo perversa, una spirale viziosa nella quale il Mezzogiorno, tanto già per Genovesi quanto ancora per Putnam[5], sembra destinato a rigirarsi – una «questione meridionale» *ante litteram*, una questione sociale e politica ben prima che economica, intessuta dall'assolutismo del Regno di Napoli: a una sempre più centripeta ramificazione di fiducie personalistiche corrisponderebbe il progressivo tracollo della fiducia diffusa. Ora: a prescindere da ogni effettiva plausibilità storiografica, occorre soffermarsi sul nesso tra fiducia sistemica e fiducia interpersonale, e cioè simultaneamente sondare eventuali possibilità di conversione del *trend*, individuare insomma quella «valvola» che, riparata, potrebbe permettere un riflusso dell'interpersonale nel sistemico, un ri-circolo virtuoso.

C'è forse solo un luogo dove fiducia interpersonale e fiducia sistemica devono necessariamente incontrarsi, un solo punto di contatto, e dunque di possibile, auspicabile, osmosi. Questo luogo è la scuola. È un'istituzione *pubblica* che accoglie, e anzi promuove – o dovrebbe promuovere – rapporti di fede *privata*, di fiducia interpersonale, di amicizia. È, in senso sommo, *il* luogo della formazione sociale, il luogo che offre asilo alla perenne ri-creazione della comunità: se la vita è di per sé rigenerazione, la vita *umana* è trasmissione culturale. A scuola fiorisce ogni ramo della fiducia: la fiducia interpersonale nei rapporti orizzontali di amicizia tra compagni, la fidu-

e integrità de' Magistrati, ivi non si possono neppure ritrovare i due primi fondamenti della civile società, e vita, i quali sono la Giustizia e l'Umanità; perché dove non è fede, ivi non è né certezza di contratti, né forza nessuna di leggi».

[5] R.D. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993, in particolare cap. 5, *Tracing the Roots of Civic Community*, pp. 121-162 e cap. 6, *Social Capital and Institutional Success*, pp. 163-186; trad. it. *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1994.

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

cia sistemica nel rapporto verticale con l'insegnante, ma anche e soprattutto la fiducia dell'alunno in sé stesso, dalla quale, in definitiva, le altre due discendono.

Παιδεία viene da παῖς, infante. L'in-fante (*in-fans*, *infantis*, dal latino *fari*, parlare, da cui anche *fabula* e *favella*) è letteralmente chi «non parla». Ma nessuno gli insegna a parlare: si impara a parlare parlando. Un normalissimo miracolo – primavera della lingua: il compito forse più sacro di ogni comunità è il rispetto, la cura, dinanzi a questo miracolo. Di questa cura, che è l'anima della πόλις e perciò anche della stessa politica, l'Unione europea vanta un esempio eminente, uno Stato che pare voler restituire alla παιδεία la dignità che le è propria.

2. *A scuola di fiducia: la Finlandia*

La Finlandia, a partire dagli Sessanta e Settanta, ha avviato un lento, lungimirante processo di riforma della scuola che impone una seria riflessione sul rapporto tra formazione e democrazia: *un'unica scuola – pubblica e gratuita – per ogni infante, un «programma» diverso per ciascuno*. Un'autonomia, un autogoverno, che tocca la scuola a ogni livello: il singolo istituto, il singolo insegnante, il singolo alunno. A garanzia di questa autonomia, un patto politico al di sopra di ogni partito, e perciò potenzialmente irrevocabile, eterno come il compito che assume, storico come le matrici che compendia: socialismo, illuminismo, cristianesimo – una sezione trasversale della quercia europea. A sostegno materiale del progetto, una complessiva rivalutazione dello status economico, oltre che sociale, del maestro, primo e più decisivo «nodo di accesso»[6] dell'infante alla vita democratica e istituzionale. A fondamento filosofico, una fusione di orizzonti

[6] «The access points of abstract systems are the meeting ground of facework and faceless commitments». Così A. Giddens, *The Consequences of Modernity*, Stanford, Stanford University Press, 1990, p. 83; trad. it. *Le conseguenze della modernità*, Bologna, Il Mulino, 1994.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

pedagogici che condensa il meglio della tradizione occidentale, dall'ermeneutica tedesca al pragmatismo americano, dalla παιδεία socratica all'arte della vita e alle etiche eudaimonistiche teorizzate, ma soprattutto praticate dalle scuole ellenistiche. A risultato dell'operazione, un decennio di risultati eccezionali in pressoché ogni classifica internazionale di rendimento scolastico, vale a dire alunni, studenti, cittadini straordinari[7].

Ora: quando si tratta di Scandinavia e *welfare*, la prima reazione, non solo italiana, è difensiva e autoassolutoria: condizioni storiche, demografiche, economiche, sociali e civiche incomparabili, modello inapplicabile, «quanti abitanti?», «quanto affidabili queste classifiche?». Tutto vero: il modello è, da noi, inapplicabile. Ma la verità di questa sentenza ricorda l'amaro sapore del fato. Le condizioni storiche di due paesi, benché *attualmente* incomparabili, non cessano con ciò di essere *storiche*. Le chiamiamo così perché possono cambiare. Della storia fa parte anche, e forse soprattutto, l'avvenire. Un modello non importabile può rivelarsi importante: come esempio, come ispirazione, come rotta – sono gli scogli dell'inattuale ad alzare le onde dell'attualità. Ma soprattutto: l'inapplicabilità di un'idea non esenta dal preliminare compito del comprendere, e cioè – d'altronde è il nostro tema – dell'imparare. Ne potrebbe derivare un cambiamento, benché non repentino.

La prima lezione offerta dal caso Finlandia è proprio

[7] Secondo i dati Ocse-Pisa (*Programme for International Students Assessment*), su oltre 90 paesi, la Finlandia si posiziona: nel 2003, prima classificata in lettura e scienze, seconda in matematica e *problem solving* (rispettivamente dietro Hong Kong e Corea del Sud), nel 2006, prima in scienze, seconda in matematica e lettura (rispettivamente dietro Taiwan e Corea del Sud); nel 2009, prima in scienze, seconda in lettura, quinta in matematica; nel 2012, quarta in scienze, quinta in lettura, decima in matematica; nel 2015, quinta in scienze, quarta in lettura, tredicesima in matematica. Nonostante la flessione successiva all'*exploit* iniziale, resta complessivamente in testa alle classifiche europee, oltretutto con equa distribuzione interna di prestazioni. L'Italia si colloca sempre circa venti posizioni indietro, e con un preoccupante divario tra *top* e *low performers*.

Copyright © 2020 by Società editrice Il Mulino

una lezione di storia. Il sogno di una scuola unica, pubblica e gratuita per ogni infante finlandese ha prodotto un ininterrotto consenso politico a partire almeno dal 1963. L'introduzione della scuola unificata – grossomodo elementari, medie e ginnasio: nove anni uguali per tutti, in strutture uguali per tutti, a partire dal settimo anno d'età – è stata graduale, dal Nord al Sud del paese, dal 1972 al 1978. Il decentramento amministrativo ha preso ancora più tempo, dal 1972 al 1985. L'affermazione nei test Pisa (*Programme for International Students Assessment*) dell'Ocse e la relativa consacrazione internazionale arrivano alle soglie del Duemila: è politica di lungo corso. Negli anni Novanta, durante la più severa crisi economica dal secondo dopoguerra, con un debito pubblico in ascesa di oltre 40 punti percentuali tra il 1990 e il 1994, la Finlandia ha scelto di uscirne stringendo il nesso scuola-università, puntando sulla formazione dei formatori e sulla ricerca: una cura cognitiva e culturale, persino *umanistica*, a un problema economico. E l'economia è cresciuta con la scuola[8].

3. *Crisi della fiducia. Fiducia nella crisi*

Nel giugno 2019, l'Unione europea ha individuato nei limiti del nostro sistema scolastico una delle cause principali a fondamento della «stagnazione» economica del paese, chiedendo contestualmente un aumento di stipendio per i maestri italiani, ora tra i meno pagati d'Europa, come inferiori alla media europea sono d'altro canto i risultati dei nostri studenti ai test Pisa: la valorizzazione dell'insegnante come fattore trainante di ripresa e di cre-

[8] Significativamente, al netto di ogni legittima riserva nei confronti del test Pisa, e della stessa standardizzazione dei programmi scolastici che ne risulta implicitamente promossa, con la conseguente esclusione di ogni sapere non immediatamente utile a primeggiare nella classifica internazionale, i «fisiologici» tagli alla scuola imputabili alla crisi del 2008 – ma forse anche al sopore degli allori – hanno prodotto una flessione nel rendimento degli alunni finlandesi.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

scita non solo – ma innanzitutto – a livello culturale e sociale. Una spesa, un investimento in puro futuro, con relativi vantaggi anche economici. Leggiamo qualche stralcio della nota:

Gli investimenti nell'istruzione e nelle competenze sono fondamentali per promuovere una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile. La produttività tendenzialmente stagnante dell'Italia è dovuta alle debolezze del sistema di istruzione e formazione e alla scarsità della domanda di competenze elevate. Migliorare la qualità del sistema di istruzione e formazione rappresenta una sfida importante. Il tasso di abbandono scolastico (abbandono scolastico precoce) rimane ben al di sopra della media UE (14,5% contro 10,6% nel 2018) e vi sono ampie differenze regionali e territoriali in termini di risultati scolastici. Mentre la quota dei finanziamenti destinati all'istruzione primaria e secondaria è sostanzialmente in linea con la media dell'UE, ulteriori sforzi per attirare, assumere e motivare maggiormente gli insegnanti potrebbero contribuire a migliorare i risultati dell'apprendimento. Il sistema di reclutamento è eccessivamente incentrato sulle conoscenze anziché sulle competenze, e la componente relativa alla formazione è limitata. Inoltre, gli stipendi degli insegnanti italiani rimangono bassi rispetto agli standard internazionali e rispetto ai lavoratori con un titolo di istruzione terziaria. Le retribuzioni crescono più lentamente rispetto a quelle dei colleghi di altri paesi e le prospettive di carriera sono più limitate, basate su un percorso di carriera unico con promozioni esclusivamente in funzione dell'anzianità anziché del merito. Ciò si traduce in una scarsissima attrattiva della professione di insegnante per le persone altamente qualificate e in un effetto disincentivante sul personale docente, che a sua volta ha un impatto negativo sui risultati di apprendimento degli studenti [...] Gli studenti e gli adulti italiani ottengono risultati tra i peggiori dell'UE per quanto riguarda le competenze chiave e le competenze di base. La partecipazione degli adulti all'apprendimento è molto limitata ed è in calo, in un contesto in cui il divario occupazionale tra lavoratori altamente qualificati e lavoratori scarsamente qualificati è tra i più elevati dell'UE [...] Gli scarsi investimenti nelle competenze stanno rallentando la transizione dell'Italia verso un'economia basata sulla conoscenza, frenando la crescita della produttività e limitando il potenziale per migliorare la competitività non di

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

prezzo e la crescita del Pil. Anche le lacune in materia di istruzione contribuiscono a spiegare la minore produttività delle microimprese e delle piccole imprese italiane rispetto a quelle di paesi comparabili. L'istruzione terziaria risente della mancanza di finanziamenti e delle carenze di organico e l'istruzione terziaria professionalizzante è limitata nonostante gli elevati tassi di occupabilità. La percentuale di laureati rimane modesta (27,9% della popolazione di età compresa tra i 30 e i 34 anni nel 2018) e si associa a una disponibilità relativamente bassa di diplomati in possesso di un titolo di studio post-secondario, in particolare nei settori scientifici e tecnici; investimenti mirati nelle competenze sono indispensabili per stimolare gli investimenti sia pubblici che privati, in particolare in attività immateriali[9].

Insomma: combattere l'abbandono scolastico, e cioè motivare alunni e famiglie, ma motivare anche gli insegnanti, migliorarne la formazione e il reclutamento, alzare i salari, vale a dire aumentare sia la professionalità che l'attrattiva professionale, aggiornare costantemente la formazione degli adulti. Sull'abbandono scolastico i dati parlano chiaro. È un evidente sinonimo di sfiducia diffusa, dovuta all'inefficienza del sistema e al contempo in grado di accrescerla. È uno spreco in ogni senso, anche economico. Come ad esempio la bocciatura, che oltretutto spesso porta all'abbandono: carenza di fiducia sistemica e carenza di fiducia in sé stessi sono anche in questo caso due facce dello stesso problema. Per ogni iscritto alle scuole superiori lo Stato italiano impegna in un anno quasi 7 mila euro. Dal 2008 al 2018, il numero degli abbandoni, che si verificano per lo più durante il terzo anno, è stato impressionante, 1.744.142, con picchi che raggiungono il 30% degli iscritti negli istituti tecnici di Sicilia e Sardegna: in dieci anni abbiamo oltre perso 27 miliardi di euro, una manovra in retromarcia dai costi sociali ancora più elevati, e in realtà incalcolabili. Lo spettro del fallimento si aggira per l'Italia. La cura finlandese è

[9] Commissione europea, *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia*, Bruxelles, 5 giugno 2019, pp. 8-9.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

radicale: nessuno è da lasciare indietro. I problemi d'apprendimento sono parimenti problemi di insegnamento e si traducono pertanto in maggiori investimenti nella formazione dei formatori, ai quali lo Stato e il singolo istituto garantiscono autonomia di intervento didattico sul caso concreto, ma che devono anche preliminarmente acquisire le competenze necessarie a motivare il singolo studente in difficoltà. Come d'altronde il singolo studente ha il diritto/dovere di partecipare attivamente alla scelta del proprio curriculum. Autonomia a ogni livello significa anche e soprattutto fiducia a ogni livello. L'iniezione di fiducia, almeno in Finlandia, ha funzionato: il percorso personalizzato e concordato ha portato a un drastico calo in termini di abbandono, pressoché assente, e *grade repetition*, all'incirca dal 12 al 2% in dieci anni. Essenziale, come la nota della Commissione europea suggerisce, è il ruolo, ma anche la posizione, del docente. Quasi un terzo dei laureati finlandesi sceglie la carriera della formazione, che è e rimane sempre anche carriera accademica – una vita di ricerca – e la selezione è tanto dura che solo circa un 10% degli abilitati viene effettivamente integrato nel sistema scolastico. Il restante 90% viene però integrato altrove, a partire dal settore privato, dove abilità comunicative e predisposizione al lavoro di squadra, requisiti base dell'educatore finlandese, risultano competenze particolarmente apprezzate e richieste. La transizione verso un'economia basata sulla conoscenza – *knowledge economy* – è del resto la risposta finlandese al nuovo scenario internazionale. Se gli anni Settanta e Ottanta erano stati dedicati alla formazione primaria, alla questione sociale, al diritto di tutte e tutti a una formazione di base gratuita ed efficiente, gli anni Novanta sono stati appunto il tempo della professionalizzazione del corpo docente. Sono stati anche – ripetiamo – anni di crisi economica e incertezza diffusa rispetto al futuro. La crisi della fiducia può dunque generare una fiducia nella crisi: un'occasione di riflessione, di scelta, e di domande che in altre condizioni non saremmo costretti a porci. La κρίσις (da κρίνω, «decido») rivela le priorità, immette nella decisione. Se la fiducia

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

è la quercia della società, se è questa quercia a reggere l'economia, *e non il contrario*, allora l'Italia può decidere di irrigare l'*humus* dell'*humanitas*, e con ciò forse anche, come è certo lecito augurarsi, di generare una ripresa economica ma solo come prodotto secondario di una ripresa di ben altro valore.

4. *Formazione è formarsi: l'orizzonte filosofico dell'autogoverno*

Bildung, «cultura» o «formazione», è il primo dei concetti guida umanistici presi in esame da Hans-Georg Gadamer in *Verità e metodo*. Come «formazione» proviene da «forma», *Bildung* proviene da *Bild*, che significa «immagine». *Vorbild* e *Urbild* indicano il modello, l'immagine-origine (*imago*) mentre *Abbild* e *Nachbild*, la riproduzione, l'immagine-copia (*imitatio*). È lo schema base della ποίησις aristotelica: produrre significa riprodurre un εἶδος, una forma, un aspetto, un'immagine pre-esistente – almeno nella mente dell'artefice, dell'artigiano, del ri-produttore. Per il lessico della mistica tedesca, nell'anima umana alberga il *Bild*, l'immagine, di Dio. L'uomo è infatti creato a *imago et similitudo Dei*; con il peccato originale perde la *similitudo* ma può ancora sviluppare in sé l'*imago*: la *Bildung* è la fioritura di questo divino *Bild*. Non siamo molto lontani dal Neo-umanesimo del XVIII secolo: formarsi è far fiorire la *Humanität*, l'umanità dell'uomo. L'idea che nel singolo viva una sorta di scintilla sovraindividuale, divina o umana che sia, non è infatti solo cristiana. L'armonia della psiche, ovvero dell'anima, già in Platone, si spiega con un equilibrio dovuto al governo della componente razionale (λογιστικόν). È un governo o *autogoverno* che si attua *nel* singolo, ma non è propriamente *del* singolo. Il governo dei filosofi nell'utopia della *Repubblica* va forse colto in questo senso. È il governo di chi ha raggiunto un'armonia intra-psichica e al contempo sovra-individuale, un'armonia in grado di opporsi alle tendenze, per lo più egoistiche e prive di mi-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

sura, che producono la rovina del cittadino come della città. Ma questa armonia va appunto raggiunta. E deve fiorire, non può essere imposta. Formazione è formarsi, *Bildung ist sich bilden*, sintetizzava Gadamer. L'espressione, già hegeliana, ci fornisce due indicazioni decisive. Innanzitutto, in sintonia con il puerocentrismo della pedagogia pragmatista, pone l'accento della formazione sull'allievo, sull'infante, nella sua differenza rispetto al maestro, ma anche nella sua differenza rispetto a ogni altro alunno, vale a dire nella sua unicità. Il momento individuale della trasmissione culturale, se debitamente rispettato, può rivelarsi in grado di far affiorare l'*intelligenza creativa* dell'alunno, ricombinando in nuove, originali forme la «forma di vita» trasmessa, che risulta pertanto non solo e non tanto ri-prodotta, come si trattasse di un patrimonio ormai statico da ricapitolare in senso meramente retrospettivo, quanto piuttosto decisamente e prospetticamente trasformata: tramandare è sempre anche tradire (il latino *tradere* riunisce entrambi i significati). In secondo luogo, rispetto al sostantivo «formazione» (*Bildung*), il verbo «formarsi» (*sich-bilden*) restituisce alla formazione la sua natura temporale, processuale, progressiva:

> Dalla consuetudine di appiattire il divenire sull'essere dipende il fatto che *Bildung* (come l'altro termine moderno di *Formation*) stia a indicare il risultato di questo processo piuttosto che il processo stesso. Questo appiattimento del significato è particolarmente unilaterale proprio in questo caso, giacché il risultato della *Bildung* non viene ottenuto come nel caso di una produzione tecnica, ma sorge dall'intimo processo della formazione e della cultura e, perciò, sussiste come permanente processo di sviluppo e di formazione ulteriore. Non è un caso che, in questo, la parola *Bildung* sia simile a quella greca di φύσις. Come la natura, la cultura non conosce fini al di fuori di sé stessa[10].

La cultura come un fatto di natura (φύσις): di quest'ultimo cenno dovremmo tenere conto ogniqualvolta

[10] H.-G. Gadamer, *Wahrheit und Methode. Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik* (1960), trad. it. di G. Vattimo, *Verità e metodo*, Milano, Bompiani, 2000, p. 47.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

sentiamo di dover confrontare il senso della tradizione umanistica e della formazione con l'efficienza e i risultati della scienza e della tecnologia. Questo stesso confronto è il brevetto della nostra miopia. Poiché non abbiamo a che fare con una produzione tecnica, i risultati non possono essere dei semplici prodotti. Sono prodotti viventi, prodotti che si autoproducono e che non cessano mai di farlo. Se si tratta di una tecnica, è una τέχνη του βίου, un'*ars vivendi*: più che una tecnica è allora una prassi, alimentata da una socratica indistinzione tra ragion pura e ragion pratica, intelletto e volontà. La formazione non è insomma un fatto solo cognitivo e individuale, ma è anche fatto etico, emotivo, sociale: il fanciullo cresce in ogni direzione simultaneamente, va preso come un tutto, unico e irripetibile, un intero in cui risuona e riverbera, ma anche necessariamente muta e varia, l'intero della comunità. La scuola non è allora uno *step* preliminare al lavoro, alla vita e alla cittadinanza democratica: la scuola – comunità di maestri, alunni, genitori – è essa stessa democrazia, democrazia nel suo momento inaugurale, e dunque nel suo momento decisivo, sebbene in scala ridotta:

> Quando la scuola farà di ogni ragazzo della società un membro di questa piccola comunità, lo avrà impregnato dello spirito di servizio, e lo avrà provveduto degli strumenti di un effettivo autogoverno, avremo la più profonda e migliore garanzia di una più grande società rispettabile, amabile e armonica[11].

È la grande lezione di John Dewey, promotore di una rivoluzione copernicana della scuola che la Finlandia ha preso in carico soprattutto in avversione all'attuale modello americano[12], grossomodo lo stesso modello tradizionale che Dewey ha provato a rovesciare:

[11] J. Dewey, *The School and Society: Being Three Lectures* (1899), trad. it. di E. Codignola, *Scuola e società*, Firenze, La Nuova Italia, 1954, p. 22.

[12] Cfr. P. Sahlberg, *Global Educational Reform Movement Vis-à-vis the Finnish Model of Educational Change*, in Id., *Finnish Lessons 2.0*, New York, Teachers College Press, 2015, p. 149.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

[S]e rievochiamo dinanzi alla nostra mente un'aula scolastica ordinaria, con le sue file di banchi disposti in ordine geometrico, addossati l'uno all'altro in modo da lasciare il minore spazio possibile al movimento degli alunni [...], possiamo ricostruire l'unica attività educativa che sia possibile svolgere in siffatto spazio. Tutto è fatto «per ascoltare» – poiché studiare semplicemente da un libro non è che un altro modo di ascoltare; tutto attesta la dipendenza di una mente da un'altra mente [...] C'è una certa somma – una quantità fissa – di risultati e di abilità che tutti i fanciulli devono acquistare ugualmente in un tempo determinato. [L]a passività dell'atteggiamento, il meccanico inquadramento in massa dei ragazzi, l'uniformità dei programmi e del metodo [...]: il centro di gravità è fuori del fanciullo. Esso è nel maestro, nel testo scolastico, in quel che volete, e dove volete, eccetto che negli istinti e nell'attività immediata del ragazzo stesso. Da quel punto di vista non c'è molto da dire circa la *vita* del fanciullo. Molto si potrà dire intorno allo studio del fanciullo, ma la scuola non è il luogo dove egli *viva*. Ora, nella nostra educazione si sta verificando lo spostamento del centro di gravità. È un cambiamento, una rivoluzione, non diversa da quella provocata da Copernico, quando spostò il centro dell'astronomia dalla terra al sole. Nel nostro caso il fanciullo diventa il sole intorno al quale girano gli strumenti dell'educazione[13]

Questa rivoluzione richiede all'insegnante uno sforzo tanto paradossale quanto da sempre inscritto nell'archetipo del maestro: il maestro insegna sottraendosi, per lasciar essere l'allievo, ogni singolo allievo. Socrate assiste alla fioritura della saggezza nel suo interlocutore come una levatrice assiste un parto, la sua arte, la sua τέχνη è la maieutica, ma il prodotto non è suo: il protagonista della nascita è il nascituro. La conclusione di molti dialoghi è del resto aporetica, e cioè affidata all'allievo come al lettore: più dell'informazione trasmessa è appunto decisivo il processo della formazione o trasformazione, il percorso intrapreso. È un percorso che dura una vita e sopravvive a ogni maestro. Non è un caso che Socrate

[13] J. Dewey, *The School and Society*, trad. it. cit., pp. 24-26.

Copyright © 2020 by Società editrice Il Mulino

compia il proprio magistero con il sacrificio di una sottrazione finale, senza peraltro lasciare una riga.

La scuola finlandese prende in carico la sottrazione dell'insegnamento in ogni possibile declinazione: meno anni, meno giorni all'anno, meno ore al giorno, quasi nessun compito a casa, nessun voto, solo valutazioni descrittive, pochi giorni di test, concordati peraltro dall'allievo con il maestro, nella pausa tra moduli bimensili scelti liberamente. Figurano ovviamente insegnamenti obbligatori, ma la scelta, l'autonomia è altrettanto obbligatoria, un comandamento di libertà, e forse anche di dignità. L'uguaglianza tra i cittadini è un'uguaglianza morale, non cognitiva: «l'educazione deve prendere l'individuo per quello che è»[14], e aiutarlo a divenire ciò che sarà, facilitare insomma la fioritura del suo potenziale, e non limitarsi a descrivere il modo in cui supera o non supera l'asticella mediana degli standard previsti:

> Il confrontare le capacità di una persona per quantità a quelle di un'altra non è affare dell'insegnante. Né ha alcuna rilevanza per il suo lavoro. Ciò che è richiesto è che ogni individuo abbia l'opportunità di impiegare le sue capacità in attività che abbiano un significato[15].

Non tutti gli alunni saranno maestri, non tutti gli alunni saranno ministri, ma tutti, per almeno nove anni, imparano, crescono, vivono nella stessa comunità, ed è così che una comunità si ricrea. A livello di fiducia interpersonale, i futuri amministratori saranno legati ai meno abbienti da vincoli di amicizia, generati dalla condivisione dei luoghi e delle esperienze più che da un programma scolastico unificato. Anzi: i docenti finlandesi, liberi dall'obbligo di fornire informazioni inseguendo la tabella

[14] J. Dewey, *Democracy and Education* (1916), trad. it. di M.A. D'Arcangeli e T. Pezzano, *Democrazia e educazione*, Roma, Anicia, 2018, p. 176.

[15] Cfr. S. Hook, *Introduzione* a J. Dewey, *Democrazia e educazione*, trad. it. cit., p. 83, ove si riporta un commento di Dewey alle prime applicazioni dei test di intelligenza.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

di marcia ministeriale, possono talora sperimentare il metodo dello *scaffolding*, e cioè proporre casi e problemi concreti da far risolvere agli alunni – agli alunni insieme: la progressiva sottrazione del docente, che pone il problema e fornisce via via sempre meno indicazioni per la sua risoluzione[16], non fa altro che avvicinare i compagni, motivandoli alla cooperazione: «Lo studio dei prodotti passati non ci aiuta a capire il presente, perché il presente non è dovuto ai prodotti, ma alla vita che ha generato i prodotti»[17].

«Vita» significa anche e soprattutto affrontare, generalmente in mancanza di appigli sicuri, le questioni che di volta in volta essa presenta e una competitività esasperata fa più spesso parte dei problemi che non delle soluzioni. Certo, Dewey non ci regala l'antidoto alle differenze che connotano, e minano, la società civile, ma la scuola finlandese è in qualche modo in grado di mitigarle. I più influenti membri della comunità affidano i propri figli alla scuola pubblica e sono perciò interessati a vigilare sulla sua efficienza, e a proteggerla dal vento dell'*austerity*: è anche un modo per incanalare l'inevitabile egoismo umano in direzione sociale. Ma l'orizzonte etico della παιδεία finlandese si apre, in chiave democratica, a un significato molto più profondo. Innanzitutto

[16] *Scaffolding* viene da *scaffold*, «impalcatura», «ponteggio». È termine usato comunemente in ingegneria edilizia. L'impiego psicologico e pedagogico si deve a J. Bruner (D. Wood, J.S. Bruner e Gail Ross, *The Role of Tutoring in Problem Solving*, in «The Journal of Child Psychology and Psychiatry», 17, 1976, pp. 89-100), ma cfr. anche L. Wittgenstein, *Logisch-philosophische Abhandlung* (1921), trad. it. a cura di A.G. Conte, *Tractatus Logico-Philosophicus*, Torino, Einaudi 1989, § 6.54: «Le mie proposizioni illustrano così: colui che mi comprende, infine le riconosce insensate, se è salito per esse – su esse – oltre esse. (Egli deve, per così dire, gettar via la scala dopo che v'è salito)»; e cfr. M. Heidegger, *Hölderlins Hymnen «Germanien» und «Der Rhein»* (1934-1935), trad. it. di G.B. De Marta, *Gli inni di Hölderlin «Germania» e «Il Reno»*, Milano, Bompiani, 2005, p. 28: «Ciò che facciamo è tutt'al più qualcosa di simile alle impalcature per la costruzione di una cattedrale, che ci sono soltanto per venire in seguito demolite».

[17] J. Dewey, *Democracy and Education*, trad. it. cit., p. 177.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

profila – ripetiamo – la sottrazione, e anzi decisa abolizione, del programma unico. Val la pena ricordare che la via italiana verso l'autonomia scolastica fu inaugurata da Carleton Wolsey Washburne, allievo di Dewey, scelto nel 1945 dal comando alleato come responsabile della Sottocomissione per l'Educazione: la defascistizzazione della scuola elementare italiana iniziò con l'abolizione del Testo Unico di Stato, in uso a partire dal 1930-1931. La sottrazione dell'insegnamento, che è malleabilità e diversificazione dei programmi, e dunque anche fiducia dello Stato e dei genitori nel docente, nonché del docente nell'alunno, è soprattutto sottrazione della *guida*. Dewey – abbiamo letto – contesta alla scuola tradizionale l'accento sull'ascolto, vale a dire sull'obbedienza (da *ob-audire*), e quanto al maestro tradizionale non esita a parlare di «autorità dittatoriale». Più che obbedienza e coazione, alla democrazia serve responsabilità. E questa può sorgere solo in quel margine di libertà, e anche di gioco, che la scuola dovrebbe essere. Il senso di responsabilità cresce nell'alunno proprio grazie a quella progressiva sottrazione della guida che il docente, caso per caso, deve saper dosare:

> Ai nuovi maestri, e anche ai vecchi, la società deve chiedere questo sforzo vitale. Ma la qualità della richiesta è preziosa e immensa, e poiché ai maestri sono affidati dei bambini, cioè la zona più delicata e oscura che esista nell'universo, e la più fragile, la più facile da corrompere e da sciupare, non si capisce come non siano, i maestri elementari, al centro e nel cuore dell'interesse generale. Non vi dovrebbe essere alcun limite all'attenzione dedicata dalla società ai maestri: dovrebbe essere il loro compito, reso più semplice con tutti i mezzi possibili; la richiesta dovrebbe essere di una qualità alta e pregiata, di una qualità alta e pregiata dovrebbe essere la risposta. In una società in sfacelo, è certo utopia invocare che i maestri elementari siano trattati così diversamente da come sono trattati: ma è forse un compito delle utopie guardare in remoti orizzonti e staccare gli occhi dalle rovine. Se noi crediamo ancora un poco nel futuro, i bambini sono il futuro, e le chiavi del futuro stanno in quella zona e non altrove. Quello che è certo è

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

che non vorremmo un mondo futuro popolato di gente simile a ciò che siamo noi stessi; lo vorremmo diverso; nel pensarlo diverso non possiamo riportare qualche atto di fede altrove che nei bambini[18].

La scuola è una società in scala ridotta, ma la società stessa non è altro che una grande scuola. Lo «sforzo vitale» che la società deve chiedere agli insegnanti indica dunque, allo stesso tempo, la maestria di cui uno Stato democratico deve rendersi capace: governare i cittadini significa far fiorire, in ogni singolo, la libertà, la responsabilità, la dignità di un autogoverno, un progetto di vita che si nutre di fiducia. È una fiducia che va coltivata, con cura, attenzione, e con ogni risorsa disponibile. Si tratta dunque di investire. In cosa investiremo se non in noi stessi e nel nostro futuro?

Copyright © 2020 by Società editrice Il Mulino

[18] N. Ginzburg, *Pagate i maestri come i ministri*, in «Corriere della Sera», 1° ottobre 1976.

Alessandro Pajno

CONCLUSIONI. PER LA RICOSTRUZIONE DELLA FIDUCIA

1. *La fiducia: radici e significati*

«Fiducia» è una parola antica ma continuamente presente nella nostra vita e nella nostra esperienza personale, idonea a evocare radici profonde, a riempire il cuore e l'intelligenza, ed è a un tempo così ricca di suggestioni e significati, da divenire in qualche modo, un'espressione polisenso.

Fiducia è, innanzitutto, un'espressione *relazionale*: fiducia viene da *fides* (fede, fedeltà), e implica, quindi, l'idea di un *affidamento* nei confronti di qualcuno (fiducia in Dio, fiducia nel prossimo, in un certo senso anche nei confronti di sé stesso), o di qualcosa (fiducia in un sistema di valori, in un'idea, in un'organizzazione, in un assetto istituzionale); come ricorda Marco Casu in uno dei saggi presenti in questo Rapporto[1] lingue come il francese, lo spagnolo, il portoghese evidenziano non soltanto la sua dimensione personale, ma sociale, attraverso l'uso del prefisso collettivo «con» (*confiance*, *confianza*, *confiança*), mentre la lingua inglese, oltre a conservare la dimensione collettiva (*confiance*), evidenzia un'importante relazione, quella con la verità, dal momento che conserva, per esprimerla anche la parola *trust*, legata a *true*, «vero». Non può, infatti, esservi autentica fiducia, in un mondo la cui comunicazione è basata sulle *fake news*, il cui orizzonte è una *post-verità* continuamente cangiante e continuamente modellabile; la fiducia ha, infatti, bisogno dell'aggancio saldo dell'oggettività.

Alessandro Pajno, presidente emerito del Consiglio di Stato, insegna Diritto processuale amministrativo presso l'Università Luiss Guido Carli.

[1] M. Casu, *Investire in futuro. L'orizzonte etico della* παιδεία *finlandese*.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Ma la parola fiducia non contiene soltanto una connotazione sociale, essa reca un rapporto decisivo anche con il tempo. Poiché la fiducia implica un affidamento in qualcuno o in qualcosa, essa suppone un rapporto con un passato nel quale il deposito fiduciario si sia formato e postula contemporaneamente un rapporto con il futuro, che è il luogo in cui si proietta la fiducia personale e collettiva, e diviene speranza che l'affidamento porti buoni frutti.

È proprio questa caratteristica tutta speciale della fiducia, che la colloca al crocevia tra persona e comunità, tra menzogna e verità, tra passato e futuro, che ne fa, come si è detto, un'espressione polisenso, idonea a ritagliare importanti significati in settori assai diversi. È in questa prospettiva che, per esempio, nelle scienze sociali, si distingue tra fiducia personale o interpersonale, quella cioè che ogni singolo attore rivolge agli altri attori sociali, e si parla di fiducia autoreferenziale, quella, che pur avendo soprattutto una connotazione psicologica, ha un'importanza decisiva in campo economico, nel quale la fiducia in sé stessi assume il valore di un'aspettativa di validità per le proprie stime.

È in questa ottica, che la fiducia diventa, come ci ricorda Giovanni Sabbatucci in un altro contributo di questo Rapporto[2], parola chiave di un lessico specifico, e un vero e proprio istituto della democrazia parlamentare, ed è sempre nella stessa prospettiva che essa occupa, direttamente o attraverso sinonimi, un posto assai rilevante nelle scienze giuridiche. Il codice civile richiama più volte il principio di buona fede, nelle trattative, nella formazione, sull'interpretazione, nell'esecuzione del contratto (artt. 1337, 1366, 1375, 1460 c.c.), in pendenza del verificarsi della condizione (art. 1358 c.c.), e poi ancora nel possesso di beni ereditari (art. 535 c.c.), nell'accessione (artt. 937 e 938 c.c.), nel possesso (artt. 1147, 1152, 1157 c.c.), nell'usucapione (art. 1159 c.c.), nel pagamento (artt. 1182 e 1192 c.c.).

[2] G. Sabbatucci, *Paese e classe politica nell'Italia unita: le radici di una reciproca sfiducia*.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Quello di legittimo affidamento è divenuto ormai un principio generale, anche dell'ordinamento dell'Unione europea, in quanto principio comune a tutti gli Stati membri, e di esso la Corte di Lussemburgo fa assai frequente applicazione nella propria giurisprudenza; lo stesso principio è stato, spesso, richiamato dalla Consulta in alcune delle proprie sentenze (Corte costituzionale, sentenze n. 416/1999, 525/2000, 346/2007); nel rapporto fra soggetti istituzionali la fiducia e il legittimo affidamento prendono il volto della leale cooperazione.

2. *La fiducia e la sua crisi*

È, infine, questo porsi della fiducia al crocevia di appuntamenti decisivi per le persone, per la società e per le istituzioni che fa in modo che la relativa nozione ci proietti in una rete di esperienze assai diverse fra di loro e in un caleidoscopio di emozioni individuali e collettive. Attraverso di queste trovano, così espressione la stessa fiducia o i suoi equivalenti, ma anche ciò che alla fiducia si oppone e che esprime, rispetto ad essa, una prospettiva antagonista: in una parola, la crisi della fiducia e le sue conseguenze. La riprova di ciò viene proprio dalla lettura dei numerosi saggi che arricchiscono questo volume, che evocano a un tempo valori di grande ricchezza e situazioni di smarrimento e di difficoltà. Siamo, così, posti di fronte a una serie, di binomi, che esprimono la polarizzazione della nostra vita individuale, sociale e istituzionale: innanzi tutto fiducia-sfiducia, poi inclusione – esclusione, *immunitas* – *communitas*, certezza – incertezza, passato – futuro, impresa – istituzione, centro – periferia. A queste polarizzazioni si accompagnano locuzioni capaci di esprimere, di volta in volta, lo smarrimento per la perdita della fiducia, i mutamenti che la compromissione di tale valore ha provocato e talvolta la speranza di riconquistarla: paura, labirinto, metamorfosi, moltitudine contrapposta a corpo coeso, esilio.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Giovanni Sabbatucci illustra, con riferimento alla vita politica e istituzionale, le vicende del rapporto tra fiducia e rappresentanza e lo smarrimento e l'incertezza che la perdita della prima può comportare per la stessa vita pubblica[3]; Alessandra Ghisleri ci ricorda come la fiducia sia un elemento cardine della democrazia, come la sua presenza influenzi la comunicazione e come sia possibile, attraverso i moderni sistemi di indagine sociale, misurare la sua crisi[4]; Aldo Bonomi[5] racconta le tormentate vicende della fiducia al tempo della paura e illustra le conseguenze della perdita di tale valore: la vita diviene un labirinto, dal quale è difficile uscire, a causa dell'assenza di luoghi di mediazione ed elaborazione sociale; la società si fa moltitudine, avendo perso ogni forma di appartenenza collettiva; il tempo presente consuma tutto, diviene, appunto, «presentismo», in cui ogni cosa diventa emergenza e si svuotano di significato parole come comunità, territorio, coesione sociale; si produce senso di esclusione, solitudine, incertezza, rancore, sicché occorre svuotare i bacini di odio per tentare di rigenerare fiducia.

Claudio De Vincenti[6] illustra il rapporto decisivo tra mercato, fiducia e istituzioni, e ricorda che il mercato ha bisogno di fiducia, mentre le istituzioni hanno il compito di incrementarla e diffonderla attraverso la produzione di regole a un uso coerente del sistema amministrativo.

Maurizio Balsamo[7] illustra il ruolo della fiducia come ponte tra la memoria del passato e la promessa del futuro; Marco Casu, pur parlando di scuola[8], rileva che dalla fiducia germogliano le nozioni morali a fondamento di ogni Costituzione e che quella che la riguarda diviene

[3] *Ibidem*.
[4] A.P. Ghisleri, *Conoscere e misurare la fiducia e sfiducia ai tempi della rete*.
[5] A. Bonomi, *La fiducia al tempo della paura*.
[6] C. De Vincenti, *Mercati, fiducia, istituzioni*.
[7] M. Balsamo, *Il ponte nascosto: la fiducia tra passato-memoria e futuro-promessa*.
[8] M. Casu, *Investire in futuro. L'orizzonte etico della* παιδεία *finlandese*.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

una crisi della fede pubblica; Valerio Di Porto, nel descrivere le «complicate strade della semplificazione»[9], pone in luce come quest'ultima sia condizionata dalla sfiducia (del privato verso il pubblico e viceversa, della politica verso l'amministrazione, dall'impresa verso il sistema amministrativo e di quest'ultimo verso le prime), e come sia la *diffidenza* a indurci a rifugiarci nella legge, provocando una vera e propria idolatria normativa.

Ancora, Giovanni Tartaglia Polcini[10] e Irene Buzzi[11], spiegano, con riferimento al settore pubblico e a quello privato, come dietro la locuzione «politiche per l'anticorruzione» si celi spesso una sfiducia nel sistema istituzionale, e come queste possano utilmente essere sostituite da «politiche per l'integrità». La fiducia appare, poi, decisiva per la collaborazione fra pubblico e privato nei sistemi di *welfare*[12] e nel Terzo settore[13], dal momento che essa sembra porsi come fondamento sia del pubblico potere e del suo esercizio, che della sussidiarietà orizzontale.

3. *Crisi della fiducia e crisi dell'amministrazione: un accostamento non casuale. La crisi alle radici del tessuto costituzionale*

Nonostante la sua importanza decisiva, la fiducia non sembra, al momento, godere di buona salute; sotto questo profilo, essa sembra comportarsi come un altro tassello importante del sistema istituzionale, la pubblica amministrazione, un grande ammalato, al cui capezzale si sono avvicendati nel tempo molti medici, nel tentativo di condurla fuori da una crisi che appare irreversibile. E

[9] V. Di Porto, *Le complicate strade della semplificazione*.
[10] G. Tartaglia Polcini, *Politiche anticorruzione o politiche per l'integrità*.
[11] I. Buzzi, *Le imprese alla sfida della cultura della legalità*.
[12] M. Ferrera e F. Maino, *Un welfare in trasformazione: collaborazioni e reti tra pubblico e privato*.
[13] E. Rossi e L. Gori, *La «fiducia» come fondamento delle relazioni fra pubblica amministrazione e Terzo settore*.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

così, in uno studio recente Sabino Cassese ha ricordato che essa (insieme ai giudici amministrativi) raccoglie giudizi negativi provenienti da più parti, ed è ritenuta il regno del bizantinismo, della complicazione, della corruzione[14]. Cassese sottolinea che due presidenti del Consiglio hanno, in tempi diversi, ritenuto di proporre l'abolizione dei giudici amministrativi, ritenuti una sorta di estensione della pubblica amministrazione[15]; che in un libro di Carlo Cottarelli si legge l'invocazione «non possiamo morire di diritto amministrativo»[16]; che un vicepresidente del Consiglio di un governo non più in carica ha definito la burocrazia «il lato oscuro dello Stato»[17].

Già qualche anno fa, su un autorevole quotidiano era stato affermato che la burocratizzazione costituisce il terzo angolo del triangolo della morte in cui affonda la società italiana[18], e che il centro del triangolo è occupato da un «ragno velenoso», costituito dalla macchina amministrativa pubblica che impone le sue regole asfissianti al corpo sociale[19]. L'amministrazione appare, così, a un tempo incapace di interventi tempestivi, afflitta da un formalismo esasperato, indifferente ai pesi imposti ai cittadini e alle imprese[20].

Si tratta di voci critiche che, come rileva Cassese, hanno radici e motivazioni diverse, dal momento che talvolta esprimono l'insofferenza della politica per un'amministrazione non sempre esecutrice delle sue direttive, altre volte la preoccupazione, per l'eccessivo peso di regole e controlli sull'attività amministrativa e sull'iniziativa economica privata[21].

[14] S. Cassese, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1, 2019, p. 1.
[15] *Ibidem*, p. 1.
[16] C. Cottarelli, *La lista della spesa*, Milano, Feltrinelli, 2015.
[17] S. Cassese, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica*, cit., p. 2.
[18] A. Panebianco, *La ragnatela del non fare*, in «Corriere della Sera», 14 luglio 2013.
[19] *Ibidem.*
[20] A. Pajno, *Consigli per una amministrazione anti-declino*, in «Formiche», ottobre 2018, p. 140.
[21] S. Cassese, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica*, cit., p. 3.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

La considerazione della fiducia e dell'amministrazione pubblica sotto il minimo comune denominatore della crisi non deve sorprendere e non è, d'altra parte, casuale. Da una parte, infatti, la crisi dell'amministrazione costituisce una sorta di *epifenomeno* di quella della fiducia; dall'altra, la vicenda che vede come protagonista la pubblica amministrazione costituisce il segnale di un profilo ancora più ampio. La crisi riveste, infatti, il sistema istituzionale, di cui la pubblica amministrazione costituisce un segmento rilevante per la vita del paese.

Le vicende dell'amministrazione superano, così, la stessa questione amministrativa e pongono in luce che la crisi è giunta alle radici dello stesso tessuto istituzionale, e anzi, in qualche modo, costituzionale. L'amministrazione è, infatti, in un certo senso, la Costituzione del quotidiano; la fiducia, d'altra parte, costituisce un vero e proprio tessuto connettivo che aiuta a tenere insieme i valori costituzionali, che consente a tali valori di vivere, crescere e realizzarsi nelle iniziative concrete, pubbliche e private.

La fiducia è, infatti, l'elemento fondamentale di qualunque relazione, e quindi anche delle relazioni costituzionali: non può esservi autentico riconoscimento dell'importanza delle formazioni sociali e dei diritti inviolabili dei cittadini senza la fiducia reciproca tra persone e tra persone e formazioni sociali; non può esservi riconoscimento e condivisione del principio di eguaglianza senza la fiducia che lega insieme gli individui fra di loro, ciò che in essi è uguale e ciò che in essi obbedisce a una ragionevole differenza; non può esservi un autentico rapporto fra utenti delle prestazioni pubbliche e strutture destinate a erogare queste prestazioni senza la fiducia che il servizio sia reso in modo razionale e imparziale; non può esservi, alla fine, capacità di fare affidamento sull'intervento del fattore pubblico senza il convincimento che le relative funzioni siano esercitate con disciplina e onore (art. 54 Cost.).

Non ci può essere, in sostanza, un corretto rapporto fra autorità e libertà, fra pubblico e privato, fra centro e

Copyright © 2020 by società editrice il Mulino

periferia, senza il collante di una certa dose di fiducia: se questa viene meno risulta in qualche modo compromesso anche il tessuto costituzionale.

Deriva da qui la necessità di trovare una via d'uscita alla gravità della situazione in cui versa il paese, una risposta alla crisi istituzionale derivante dal venir meno della fiducia. Non è un'operazione semplice e che può essere realizzata con ricette miracolose, in tempi brevi; si tratta, al contrario, di comprendere le ragioni del disagio, delle difficoltà, e di chiedersi se esista un modo di superare, con pazienza e perseveranza, le situazioni di crisi, se esistano politiche pubbliche, valori, parole d'ordine, capaci di superare le situazioni descritte nelle pagine di questo libro, e quindi di ricucire, mettere insieme, ciò che la sfiducia è stata capace di superare.

Questo processo di ricomposizione riguarda, ovviamente, la società e le istituzioni che essa esprime, ed è per questo che la risposta non può che essere costituita da un complesso variegato di valori e iniziative, da strumenti istituzionali e sociali diversi. Un compito di questo genere spetta, come è ovvio a tutti gli attori istituzionali e sociali, ma tocca, in qualche modo, anche i legisti e i giuristi, coloro che sono chiamati a fare, esprimere e ordinare quelle regole che sono decisive per il buon funzionamento della cosa pubblica: ai giuristi compete, in qualche modo, di divenire ri-costruttori della fiducia. Lavorare sulle istituzioni, significa anche lavorare alla ricostruzione della fiducia.

Appaiono decisivi, in questa prospettiva, una serie di elementi che possono, con qualche approssimazione, essere sintetizzati in alcune parole d'ordine: consapevolezza delle cause e della gravità della crisi, cooperazione pubblico-privato, partecipazione, bene comune, rilancio dell'amministrazione e della discrezionalità amministrativa, cultura delle riforme, coordinamento e strategia. Queste parole possono, forse, offrire un aiuto per la fuoriuscita dalla sfiducia.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

4. *Aumento dell'incertezza e crisi della fiducia: paura, confine, nostalgia del passato*

Molte sono le cause che hanno portato alla situazione di difficoltà che riguardano il nostro paese e non soltanto esso: un ruolo, tuttavia, assai importante è stato svolto dal modo in cui è stato percepito il mutamento di direzione dei fenomeni di globalizzazione.

Dall'apertura e dalla fiducia in un processo destinato a garantire insieme crescita sociale e libertà individuale, si è passati a una situazione che provoca ansie e timori a fronte di un futuro divenuto incerto. Si è così prodotto un aumento dell'incertezza[22] accompagnato da paura per il proprio futuro, e dal tentativo di trovare nel confine, a fianco delle prospettive sconfinate della globalizzazione, uno strumento per costruire un riparo in un mondo divenuto ormai senza certezze.

Questo processo è durato a lungo, ma all'interno dei confini nazionali, sia in Europa, anche a causa della gravità della crisi economica, e dei timori ingenerati dai processi migratori, e ha visto l'affermarsi di istanze e anche di forze politiche – poi divenute anche forze di governo – volte a ritrovare nella storia e nelle vicende di ciascun paese quella pulsione positiva che la prospettiva del mondo globale non riusciva più ad alimentare.

L'incertezza del futuro è divenuta così, nostalgia del passato, un modo di confondere le cose vere con quelle immaginarie, con la conseguenza di prospettare soluzioni immaginarie per problemi reali; il confine è divenuto scoperta di una cultura del *noi*, contrapposta a una cultura aperta agli *altri*.

C'è, in questo processo di riscoperta del confine come risposta all'insicurezza causata dalla crisi economica e dalla globalizzazione, una sorta di privatizzazione del bene collettivo, un abbandono della prospettiva del bene comune, per cercare rifugio nella speranza di una soddisfazione (soltanto) individuale.

[22] Z. Bauman, *La società dell'incertezza*, Bologna, Il Mulino, 2014.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Sul piano sociale, tramontata, a seguito delle illusioni della globalizzazione, l'idea di costruire il futuro attraverso il lavoro comune, la risposta è stata identificata non nella crescita complessiva della società, ma nel miglioramento (egoistico) della posizione individuale; sul piano politico e istituzionale, si è fatta strada l'illusione di risolvere problemi generali e globali con il ritorno al primato degli Stati nazionali.

È, appunto, questo processo di aumento dell'incertezza che ha condotto a una situazione di contraddizione, di smarrimento, di crisi della fiducia nel futuro, della politica, del diritto.

Il processo di ri-costruzione della fiducia diviene, così, decisivo per l'opera di rilancio delle istituzioni.

5. *Le conseguenze: incertezza della decisione pubblica, frammentazione sociale, disintermediazione*

Le indicazioni che succedono rendono conto della complessità della crisi e delle sue conseguenze. I problemi, non risolti, che si sono accumulati nell'agenda politica e sociale hanno condotto a una vera e propria polverizzazione e frammentazione degli interessi, non più capaci di coordinarsi fra di loro, all'arresto dell'ascensore sociale, a una crisi della politica intesa come crisi della decisione pubblica. Questa diviene allora crisi del diritto e crisi della legge; questa si rivolta sempre più incerta e capace di regolare. Alla polverizzazione degli interessi e alla crisi dell'ordinamento e della sua capacità regolatoria si accompagna un mutamento progressivo della trama del corpo sociale, che registra la scomparsa delle sedi di confronto, di aggregazione degli interessi e l'affermarsi di sedicenti modelli di democrazia immediata, fondata, come è stato di recente osservato, «sulla concezione del popolo sovrano come un insieme atomistico di individui, sul rifiuto dei limiti costituzionali»[23], e in ultima analisi, su una

[23] F. Bassanini e A. Quadrio Curzio, *Prefazione*, in F. Bassanini, F.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

concezione che legge il pubblico come esclusivamente statale, e su una perdita del valore della sussidiarietà orizzontale e dei territori in cui essa si esprime.

Rischia, così, di diventare attuale la... previsione di Tocqueville[24], sul *mostro effimero*, rappresentato da «una costituzione repubblicana nella testa e ultramonarchica in tutte le altre parti». Il rischio di una nuova incarnazione del «mostro effimero» è stata di recente messa in luce da Bassanini e Quadrio Curzio[25].

6. *Per la ri-costituzione della fiducia: la cooperazione pubblico-privato*

A fronte di tal rischio, occorre un'assunzione piena di responsabilità da parte del sistema pubblico e del sistema privato, dal momento che dalla situazione di difficoltà non si esce senza la cooperazione di entrambi i mondi.

Per quanto paradossale possa sembrare nel nostro paese la contrapposizione ha radici antiche, anche, per dir così, culturali, e chiama in causa, in primo luogo, le responsabilità dei giuristi. Il rapporto pubblico-privato è stato, spesso, difficile, perché è stato descritto e vissuto come una relazione fra mondi antagonisti. In realtà, privato e pubblico, anche sul piano del diritto, costituiscono realtà che si sostengono e si richiamano reciprocamente.

Al diritto privato fa riferimento l'amministrazione, quando afferma la sua specialità rispetto ad esso; allo stesso diritto privato fa riferimento il diritto pubblico quando pone in luce gli elementi che ne fanno un ordinamento giuridico in evoluzione (si pensi alle note tematiche sulle società pubbliche e all'inserimento nell'organizzazione amministrativa di moduli organizzativi di diritto comune).

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Cerniglia, F. Pizzolato, A. Quadrio Curzio e L. Vandelli (a cura di), *Il mostro effimero*, Bologna, Il Mulino, 2019, p. 15.

[24] A. de Tocqueville*, La democrazia in America*, Milano, Rizzoli, 1999, pp. 734-735.

[25] F. Bassanini e A. Quadrio Curzio, *Prefazione*, cit., pp. 9 ss.

Per converso, il diritto privato non sfugge alle suggestioni del pubblico e della sua specialità: si affermano, così, aree sempre più estese di diritto privato speciale, sicché esso si configura secondo formule più vicine al diritto amministrativo[26].

Occorre, allora, superare una logica antagonista, che contrappone due strade e due esperienze che invece devono incontrarsi. Pubblico e privato sono necessari l'uno all'altro, ed entrambi sono necessari per la salute del paese. È, infatti, il privato che consente di criticare e mettere in luce le difficoltà e le contraddizioni del pubblico. Per converso, è la dimensione dell'interesse pubblico e del raggiungimento della finalità di interesse generale che è capace di mettere in luce l'insufficienza di un approccio meramente autoreferenziale.

L'organizzazione privata non è capace, guardando solo a sé stessa, di raggiungere finalità di interesse generali; quando ciò avviene, come nel caso della sussidiarietà orizzontale, il privato si muove come un soggetto pubblico che ha per stella polare le finalità indicate e ritenute rilevanti dalla legge.

Un rapporto significativo pubblico-privato è, poi, indispensabile per le politiche pubbliche. È, infatti, difficile immaginare politiche pubbliche di qualità che prescindano dal rapporto con il sistema delle imprese; per converso, la stessa efficacia di tali politiche dipende, in qualche modo, dal rapporto tra i due protagonisti della vicenda.

Occorre, allora, che pubblico e privato, consapevoli della responsabilità che li investe, stipulino un vero e proprio accordo collaborativo che riguardi non solo l'attuazione e l'implementazione, ma anche la progettazione

[26] A. Pajno, *Diritto pubblico e diritto privato*, in *Annuario Aipda 2002*, Milano, 2003, p. 55. Per un'analisi di questi temi sia consentito rinviare a G. Napolitano, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003; V. Cerulli Irelli, *Diritto privato dell'amministrazione pubblica*, Torino, Giappichelli, 2008, nonché Id., *L'amministrazione costituzionalizzata e il diritto pubblico della proprietà e dell'impresa*, Torino, Giappichelli, 2019.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

delle più importanti politiche pubbliche, in un'ottica di ascolto, di interlocuzione e del recupero del valore dei corpi intermedi come luogo non solo di confronto, ma di composizione degli interessi. Per far ciò, occorre che le relative burocrazie facciano una sorta di esame di coscienza, che evidenzi e non neghi le rispettive criticità. Alcuni dei mali della pubblica amministrazione sono noti: età avanzata dei propri dirigenti e dipendenti, assenza di motivazione, assenza di risorse adeguate, mancanza di corpi tecnici (e non solo di corpi tecnici di qualità) che rende problematica l'attività di vigilanza e controllo, regime della responsabilità amministrativa, reso problematico dall'incertezza del quadro normativo.

Delle burocrazie private si parla meno frequentemente, ma ciò non significa che i profili problematici siano inferiori: lo può testimoniare chi, per esempio, si è imbattuto in difficoltà nell'uso dei servizi telefonici, ed è stato dirottato a *call center* del tutto inconsapevoli, utilizzati spesso più che per finalità di informazione e soluzione dei problemi, come barriera all'ingresso delle rimostranze degli utenti, ovvero chi si è imbattuto in qualche difficoltà nell'utilizzazione dei servizi bancari e ha perduto molte delle proprie giornate per risolvere un problema banale, a causa della mancanza di autonomia decisionale e anche di spirito di iniziativa. Uno sguardo spesso limitato solo al proprio interno, un eccesso di parcellizzazione delle competenze e delle strutture, un eccesso di dipendenza, anche talvolta psicologica, da chi ha responsabilità di direzione, una difficoltà a superare un approccio che è abituato a considerare soltanto l'interesse aziendale, sono le critiche che più facilmente possono essere mosse alle burocrazie private. A chi afferma (Cottarelli) che non si può morire di diritto amministrativo (e quindi di pubblico), occorre ricordare che si muore anche (e spesso), di diritto privato (e quindi di privato in generale), come le vicende senza tempo della giustizia civile dimostrano.

Appare, allora, necessario, che sulla base della piena consapevolezza delle rispettive difficoltà si dia luogo a

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

tutte le forme possibili di cooperazione pubblico-privato, rilanciando e facilitando quegli istituti giuridici a tale finalità deputati. Si tratta di un lavoro necessario per il ripristino della fiducia e anche di un modo di diminuire il *gap* che ci separa dalle migliori esperienze europee, che proprio sul dialogo e sulla cooperazione pubblico-privato fondano le loro iniziative più significative.

7. *Il valore della partecipazione*

Il discorso sul rapporto pubblico privato induce, in linea di stretta conseguenzialità, a una riflessione sul valore della *partecipazione*, dal momento che questa è elemento essenziale di ogni forma di cooperazione.

Quella di partecipazione è una parola consueta nel lessico sociale e politico, istituzionale e giuridico, forse oggi in qualche modo inflazionata.

Si parla infatti di partecipazione politica, di partecipazione procedimentale, di partecipazione in funzione di garanzia e in funzione di rappresentanza degli interessi. Spesso la parola partecipazione viene collegata alla democrazia, e si dice, quindi, la prima è un modo di esprimersi e di essere della seconda, sia che si tratti di democrazia politica o di democrazia amministrativa; talvolta, infine si contrappone alla democrazia in cui la partecipazione si esprime attraverso la rappresentanza (democrazia rappresentativa), una democrazia partecipativa che tende a divenire democrazia deliberativa[27].

Non è questa la sede per un'accurata analisi delle forme politiche e giuridiche evocate dalla partecipazione; qui è, invece, il caso di sottolineare che la consuetudine con la parola partecipazione rischia di mettere in secondo piano il significato profondo di questa esperienza, che più che attraverso una forma si esprime, innanzitutto, con un atteggiamento culturale e personale.

[27] Si veda, in proposito, G. Bosetti e S. Maffettone (a cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Roma, Luiss University Press, 2004.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Partecipare non significa soltanto essere consultati. Se la consultazione esprime una forma elementare, e per dir così, iniziale di partecipazione, tuttavia essa implica la considerazione di un valore più alto. Partecipazione, infatti, significa essere parte, e non si è tale se non si è parte di un tutto. La partecipazione implica, quindi, la consapevolezza del valore del tutto, l'aspirazione a essere protagonisti di questo e contemporaneamente la consapevolezza che di questo tutto si esprime una misura soltanto parziale, che questo tutto implica la presenza e il valore degli altri. Chi partecipa esprime l'aspirazione a porsi come costruttore di un edificio comune e contemporaneamente implica la consapevolezza del valore degli altri, con i quali, con fatica e pazienza, è possibile ri-comporre il tutto.

Ciò significa che non vi è partecipazione senza il riconoscimento del valore del pluralismo, della necessità del contributo altrui al perseguimento di un valore sentito come comune, del quale sempre in comune si intende conseguire la realizzazione.

Partecipare significa quindi portare il proprio punto di vista, ma non si esaurisce nell'esercitare una mera funzione di garanzia della propria situazione soggettiva; a una partecipazione difensiva occorre accompagnare una partecipazione proattiva, consapevole del contributo di tutti al perseguimento degli obiettivi comuni. Una partecipazione intesa in questo senso rafforza pertanto la dignità della propria posizione e la responsabilità per il tutto, e in ultima analisi il riconoscimento del pari valore di tutti coloro che partecipano. Si tratta di un modo di operare che suppone una relazione, che è capace non solo di rappresentare il proprio punto di vista, ma anche di rielaborarlo fino a includere, ove necessario, quello degli altri. È per questo che la partecipazione, sul piano sociale e nelle sue proiezioni istituzionali, può essere un elemento di ri-costruzione della fiducia.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

8. *La cultura del bene comune*

Il discorso sulla partecipazione e sulla sua capacità relazionale induce a richiamare all'attenzione una nozione antica, quella di bene comune, di un bene, cioè, che esprime al massimo grado possibile una relazione. Non è questa la sede per ripercorrere il dibattito filosofico e giuridico sulla relativa nozione; qui è soltanto il caso di ricordare che negli ultimi anni è stata oggetto di riflessione la categoria (non del bene comune, ma) dei beni comuni, di quei beni cioè che, pur non essendo riconducibili direttamente ai beni pubblici, si ritiene debbano essere soggetti a una disciplina vincolata per finalità di pubblico interesse.

Si tratta di beni (quali i beni culturali o le risorse naturali, come l'acqua) per i quali l'appartenenza a un soggetto privato non appare determinante per la disciplina ad essi applicabile, che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona e che, pertanto, devono essere salvaguardati dall'ordinamento, anche a tutela delle generazioni future[28].

La categoria dei *beni comuni*, al di là della sua capacità di portare un contributo definitorio utile sotto il profilo giuridico, esprime questo riferimento a forme di utilità collettiva e presenta quindi un rapporto con il bene comune; tuttavia, il contenuto concettuale di questo aspira a un passaggio ulteriore, in quanto intende riferirsi a quel bene che ha un'attitudine a divenire comune, a costituire oggetto di condivisione e di corresponsabilità. In questo senso, il bene comune non è un bene che ha un valore assoluto, ma un bene possibile, reso tale dallo sforzo di dialogo e di condivisione dei cittadini. La no-

[28] Sui beni comuni si vedano, tra l'altro, V. Mattei, *Beni comuni: un manifesto*, Roma-Bari, Laterza, 2012, nonché, polemicamente, E. Vitale, *Contro i beni comuni: una critica illuministica*, Roma-Bari, Laterza, 2013. Si veda altresì V. Cerulli Irelli e L. De Luca, *Beni comuni e diritti collettivi*, in «Politica del diritto», 1, 2014, p. 6.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

zione di bene comune esprime, così, non soltanto una prospettiva etica e un riferimento alla natura e all'ambiente, ma costituisce il prodotto di una società e di un ordinamento capace di contemperare i diversi interessi in gioco, grazie al dialogo, al rispetto reciproco, a una conoscenza non esclusiva ma condivisa, a forme di comunicazione razionali e responsabili, a una negoziazione che consente di affermare valori che, almeno in una fase iniziale, non sono i propri o quelli che ci rappresentano in modo eminente.

Sotto questo profilo, quello del bene comune, prima ancora che un concetto, costituisce un metodo, attraverso il quale è possibile recuperare la coesione sociale e gestire in modo equilibrato i conflitti che si manifestano all'interno della società, in relazione ai molteplici interessi in gioco.

Anche il riferimento al bene comune può svolgere un ruolo importante per il recupero della fiducia, e con essa per l'indicazione di una nuova idea, inclusiva e dialogante, di pubblico.

9. *Il recupero della discrezionalità amministrativa*

Il discorso sin qui svolto su partecipazione e bene comune rende palese che uno degli elementi decisivi è costituito dall'amministrazione pubblica e dal recupero del valore e della portata della sua discrezionalità.

Si è visto sopra come da tempo l'amministrazione registri una crisi profonda, nonostante i molti tentativi di riforma. La crisi dell'amministrazione ha un connotato di particolare gravità con riferimento alla rottura del rapporto di fiducia dei cittadini con il pubblico potere, perché investe una dimensione quotidiana del vivere. Del resto, in una prospettiva in cui la funzione amministrativa non è soltanto potere, l'amministrazione è un sistema di servizi per la costruzione concreta della cittadinanza sociale e per la libertà dei cittadini e delle imprese: ne deriva che il malfunzionamento dell'amministrazione può

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

mettere in discussione la cittadinanza sociale e la competitività stessa del sistema paese.

Si è visto sin qua come le critiche all'amministrazione provengano dalle parti più diverse, e che tali critiche continuano nonostante i molti tentativi di riforma che si sono succeduti nel tempo. È stato messo in luce che tale fenomeno non è soltanto italiano[29] e che negli Stati Uniti, dove si registra un ruolo crescente del presidente e dell'influenza della politica a spese dell'amministrazione, si parla di *antiadministrativisme* e di accantonamento del *professionalism*[30]; si è, altresì rilevato che continuano a permanere quelle che possono essere definite cause endogene della crisi dell'amministrazione (le tradizionali debolezze degli apparati pubblici, il formalismo esasperato, la complessità del procedimento decisionale, l'approccio meramente legalistico, l'età avanzata dei dirigenti e dei dipendenti pubblici, l'assenza di corpi tecnici, la frammentazione del sistema amministrativo)[31].

La persistenza e l'intensità delle critiche devono, però tradurre a chiedersi se, accanto a quelle endogene, e comunque con esse particolarmente collegate, non esistano anche ragioni esogene di difficoltà; ragioni che attengono in qualche modo al funzionamento del sistema istituzionale o a un approccio culturale largamente dominante. La risposta a questo interrogativo è positiva, e si sostanzia nella presenza di una serie di fattori che hanno messo in crisi la direzionalità amministrativa.

Una disamina impietosa della situazione è stata, di recente realizzata da Sabino Cassese che, dopo aver riscontrato che una quota di complessità deriva dallo stesso carattere democratico degli ordinamenti costituzionali, che,

[29] S. Cassese, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica*, cit., p. 9.
[30] *Ibidem* e bibliografia ivi richiamata.
[31] *Ibidem*, p. 7. Si veda anche A. Pajno, *Consigli per una amministrazione anti-declino*, cit. nonché, Id., *Crisi dell'amministrazione e riforme amministrative*, in *L'Italia che cambia: dalle riforme dei contratti pubblici alle riforme della pubblica amministrazione*, Atti del LXII Convegno studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 2017, pp. 17 ss.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

consentendo l'espressione di domande politiche spesso confliggenti, canonizzano interessi collettivi che aumentano la complessità degli apparati,[32] ha posto al centro dell'attenzione l'esondazione legislativa[33], ovvero l'inflazione normativa.

Alla base della crisi dell'amministrazione c'è, infatti, la diffidenza del legislatore nei confronti dell'amministrazione, o, se si vuole, l'idea che la discrezionalità amministrativa rischi di tradursi in arbitrio, sicché l'obiettivo diventa quello di «amministrare per legge», ovvero di approvare improbabili leggi autoapplicative. Deriva da ciò, da una parte, un aumento esponenziale della legislazione, e con esso dell'incertezza normativa, e dall'altra una fuga della stessa amministrazione dalla decisione, nel timore di incorrere in responsabilità.

A fronte dell'incertezza normativa, è spesso infatti la stessa amministrazione a preferire di non esercitare i propri poteri, e a chiedere che si amministri per legge attraverso l'intervento del Parlamento o che si amministri per sentenza, demandando in tal modo al giudice l'indicazione delle modalità di perseguimento dell'interesse pubblico. Si produce così, una situazione paradossale, che aumenta in modo significativo lo stato di incertezza del paese, e che finisce con il privare l'amministrazione di ciò che costituisce la sua stessa ragione d'essere, la discrezionalità, e cioè dello strumento attraverso cui in concreto, in un certo momento storico, si persegue l'interesse pubblico. La discrezionalità è infatti, «adattamento continuo dell'amministrazione alla realtà, non meccanica applicazione di norme»[34], mentre il perseverare dell'inflazione legislativa «provoca un irrigidimento dell'amministrazione, una riduzione del suo potere di decisione e la necessità di altre leggi per modificare quelle precedenti, con un continuo ampliamento dell'area legislativa, senza

[32] S. Cassese, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica*, cit., p. 3.
[33] *Ibidem*, pp. 4 ss.
[34] *Ibidem*, p. 4.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

tuttavia aumentare l'imparzialità dell'amministrazione, anzi riducendola»[35].

Se, come si afferma, la sofferenza dell'amministrazione ha origine dal Parlamento[36], ciò non significa che l'esondazione legislativa sia l'unico dei problemi; alla base della crisi vi è, infatti, l'idea che la discrezionalità amministrativa non sia un valore, ma fonte di arbitrio e di corruzione, sicché si tende a circondarla con un farraginoso sistema di controlli amministrativi presenti e successivi, e con un reticolo di responsabilità. Il risultato appare fallimentare, dal momento che la confusione normativa opera come un vero e proprio brodo di coltura per la corruzione, sicché «l'azione amministrativa appare sempre più stretta nella tenaglia costituita, da un lato, dall'invasione politico-legislativa, e dall'altra, dalla minaccia della responsabilità dei controlli»[37]. Il risultato è, alla fine, un'amministrazione del non fare, che, quando non riesce a ordinare i diversi interessi pubblici coinvolti dal procedimento, tende a fuggire dalla responsabilità della scelta.

A fronte di ciò, è necessaria un'esplicita assunzione di responsabilità da parte di Parlamento e Governo. Occorre, da una parte, limitare, come suggerisce Valerio Di Porto, il ricorso a nuove norme di carattere legislativo che rischiano di rendere più incerto e problematico il quadro giuridico, dall'altra intervenire con un'opera di codificazione delle diverse e contraddittorie norme dei settori più rilevanti dell'ordinamento.

Occorre altresì, ripensare il sistema dei controlli. Questi non devono essere soltanto repressivi, ma collaborativi, realizzando un accompagnamento del cittadino e dell'impresa verso il conseguimento del risultato voluto dalla legge. La lotta alla corruzione è decisiva, ma questa non può essere realizzata attraverso un aggravamento dell'attività burocratica che dissuade il potere pubblico dall'agire. Il recupero di una vera discrezionalità ammi-

[35] *Ibidem*.
[36] *Ibidem*.
[37] *Ibidem*, p. 8.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

nistrativa e la presenza di un'amministrazione autorevole che interloquisce con i cittadini e con le imprese e che opera tempestivamente la propria scelta è decisiva per la ri-costituzione della fiducia e per la competitività del sistema paese.

10. *La cultura delle riforme*

La valorizzazione della funzione amministrativa e dalla sua discrezionalità non appare, d'altra parte, conseguibile, senza un'adeguata cultura delle riforme. In proposito, si registra un serio e proprio paradosso, legato in qualche modo a quell'approccio che tende a valorizzare soprattutto l'intervento del legislatore. Secondo un diffuso convincimento, quando si è di fronte a una situazione di crisi, occorre procedere all'approvazione di una nuova legge che superi le criticità. In questa prospettiva, la riforma comincia con l'approvazione della legge. È questo un esito grave, dal momento che il processo riformatore non coincide con la legge, ma inizia dopo l'approvazione di essa. È solo dopo che si apre la vera partita delle riforme, quella della loro attuazione e implementazione. Per far ciò è necessaria una guida e un costante monitoraggio del processo di cambiamento. Questo non può essere lasciato a forme estemporanee o meramente volontarie di attuazione ma suppone un'attenta cabina di regia che studi i modi e i tempi del processo attuativo. Un'autentica cultura delle riforme suppone una continua attenzione per la loro attuazione e manutenzione, un soggetto responsabile che vigili sullo stato di avanzamento e sui comportamenti amministrativi, che elabori e diffonda le buone pratiche per la sua realizzazione e che curi la formazione dei dipendenti pubblici e l'informazione dei cittadini. Senza un'autentica *cultura delle riforme*, che privilegi il monitoraggio e l'attuazione, i processi di cambiamento sono destinati a risolversi in rimedi minori, mentre la sfiducia è destinata a permanere.

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

La politica non deve lasciare sola l'amministrazione, ma sostenerla nel processo di cambiamento.

11. *Coordinamento e strategia*

Un'opera di progressiva ricostituzione della fiducia, suppone, poi, una capacità di coordinamento delle azioni e degli interessi in gioco, e di elaborazione di un disegno strategico di ricomposizione di tali interessi. La capacità di elaborare soluzioni in forma strategica richiede nel contempo una visione di insieme delle diverse politiche pubbliche necessarie e la definizione di forme e brassi di coordinamento effettivo che coinvolga gli attori sociali e istituzionali.

Quella del coordinamento (fra pubblico e privato, fra soggetti istituzionali, fra centro e periferia) è una scommessa che si ripropone e che spesso è destinata a esiti deludenti; ciò perché il coordinamento viene talvolta visto formalisticamente, come la questione dell'esercizio di competenze diverse e non come una tensione, un filo conduttore che deve animare l'azione di tutti i protagonisti del rapporto. Nel paese prevale spesso una tensione opposta, che finisce non con l'unire ma con il separare, con il rinchiudere ciascuno dei diversi attori nell'ambito angusto della propria funzione. I luoghi di coordinamento si palesano, così, come sedi deboli, nei quali i legittimi interessi diversi finiscono con il contrapporsi ovvero con il risolversi in forme di mediazione al ribasso.

La questione del coordinamento è, in qualche modo, decisiva per la democrazia, perché la sua assenza rischia di mettere in crisi il pluralismo costituzionale e sociale voluto dalla Costituzione. Il pluralismo è infatti, un grande valore; esso, però, senza coordinamento, rischia di diventare frammentazione, polverizzazione. Un'indicazione del genere è utile per un corretto rapporto fra Stato e autonomie: entrambi sono indispensabili per la vita democratica (non a caso l'articolo 114 Cost. li riassume nella nozione di Repubblica) e per lo sviluppo della

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

ricchezza complessiva del paese. Occorre, pertanto, per quanto riguarda il profilo istituzionale, rilanciare le sedi di coordinamento già previste dall'ordinamento, con l'intenzione di farne luoghi capaci di elaborazione conoscitiva e strategica e di generare decisioni condivise.

Un'operazione del genere suppone, infine, un disegno strategico di fondo, fatto di politiche pubbliche non estemporanee, ma capaci di mettere insieme il pluralismo degli interessi presenti nel paese. È solo con un disegno del genere che si può recuperare lo spazio (uno spazio fatto di fiducia), per affrontare alcune grandi sfide che riguardano la comunità nazionale. Due indicazioni appaiono, in questa prospettiva, di importanza strategica: quella riguardante l'attuazione del regionalismo differenziato e nel contempo il rilancio del Sud e quella concernente la transizione verso un'economia sostenibile.

Quanto alla prima, la legittima aspirazione a esperienze di regionalismo differenziato, non può risolversi in forme surrettizie di mutamento della forma di Stato, ma suppone l'attuazione del quadro previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione e in particolare dell'articolo 119, che contiene in sé, attraverso la previsione del fondo perequativo per le regioni con minori capacità fiscale e di risorse aggiuntive per determinati territori, la capacità di mettere insieme le regioni del Nord e del Sud del paese.

Quanto alla seconda sfida, la transizione verso l'economia sostenibile, essa suppone che la tutela ambientale divenga economia dell'ambiente. Per far ciò appare necessario l'abbandono di una cultura fatta soltanto di piani, prescrizioni e divieti, e la compartecipazione reale, del centro e delle autonomie nella decisione pubblica.

12. *La ri-costituzione della fiducia: una partita aperta*

La questione della ri-costituzione della fiducia nella vita sociale e istituzionale appare pertanto, decisiva per il superamento dell'incertezza della decisione pubblica, della frammentazione delle istituzioni, della divisione so-

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

ciale e per il recupero del significato profondo del patto costituzionale. Per far ciò non esistono formule magiche, ma è necessario un impegno di tutti, della politica, dei pubblici funzionari, dei cittadini, degli organi di informazione, del sistema delle imprese. Questo impegno può realizzarsi anche attraverso il riferimento a valori e interventi istituzionali condivisi. Cooperazione fra pubblico e privato, cultura del bene comune, partecipazione responsabile, diminuzione dello *stock* normativo, rilancio di una cultura delle riforme e della discrezionalità amministrativa, coordinamento e strategia possono essere parole di una predicazione destinata a rimanere un puro suono oppure elementi di un'azione paziente ma tenace e consapevole. La partita della ri-costituzione della fiducia è aperta, ma il suo esito non è scontato

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Finito di stampare nel mese di febbraio 2020
presso LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino