

Spending Review e Storytelling

Come fare di più con meno?

a cura di Renato Mattioni

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



Con la collaborazione di Annamaria Lissoni, Claudia Ausano, Alessandro Del Tredici, Silvia Ferri, Elena Gandolfi, Manuela Stucchi, Erika Zanolì.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Spending Review e Storytelling

Come fare di più con meno?

a cura di Renato Mattioni

FrancoAngeli

Copyright © 2017 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Prefazione , di <i>Carlo Edoardo Valli</i>	pag.	7
Introduzione , di <i>Renato Mattioni</i>	»	9
1. La spending review. Perché non funziona e perché questo è un male per le amministrazioni pubbliche , di <i>Renato Ruffini</i>	»	21
1.1. Pubblica amministrazione e spending review: la storia infinita	»	21
1.2. L'equivoco della spending review all'italiana: la politica si nasconde dietro la tecnica	»	25
1.3. Quali risultati della spending review?	»	27
1.4. L'effetto della spending review sulle amministrazioni erogatrici di servizi. Il caso delle regole sul personale	»	31
1.5. La volontà di controllo e la ricentralizzazione dello Stato (dai tagli alle riforme?)	»	37
2. La spending review come politica pubblica: un'analisi del punto di vista delle istituzioni locali , di <i>Giancarlo Vecchi</i>	»	39
2.1. Le caratteristiche della spending review come politica pubblica	»	39
2.2. Spending review e formulazione delle politiche: nuove narrative e innovazioni	»	41
2.3. La fase di programmazione e decisione: decidere sulle priorità	»	44
2.4. L'attuazione e la valutazione delle politiche	»	46
2.5. Quali lezioni per il futuro prossimo: nuove politiche costitutive?	»	47

3. La Riforma del sistema camerale e la spending review: un’analisi dell’esperienza della Camera di commercio di Monza e Brianza	pag. 51
3.1. Una riforma indotta dalla spending review, di <i>Irene Caramaschi</i>	» 51
3.2. Delitto imperfetto. Come la spending review uccise la Camera di commercio di Monza e Brianza (... o, almeno, così si disse), di <i>Monica Mauri</i>	» 57
3.3. Semplificazione digitale per le imprese: un approccio concreto di spending review, di <i>Giovambattista Franco</i>	» 64
4. La promozione internazionale in tempi di revisione della spesa: glocalismo e italicità, a cura di <i>Globus et Locus e Luigi Curini</i>	» 74
4.1. La glocalizzazione: un cambiamento epocale e non reversibile	» 74
4.2. Le sfide per la business community glocal: velocità, mobilità e relazione	» 76
4.3. Le problematiche della distribuzione per le PMI	» 77
4.4. Italici e italicità: la nuova business community del mondo glocal	» 78
4.5. Una nuova idea di distribuzione del prodotto italiano sui mercati esteri	» 81
4.6. Il ruolo delle Camere di commercio nell’elaborazione di una rete distributiva italice	» 82
4.7. Dal Made in Italy al Made by Italics	» 83
4.8. Big Data: less is more	» 84
4.9. L’analisi: dettagli tecnici, sentiment e le classifiche	» 85
4.10. I risultati	» 87
4.11. Conclusioni	» 92
Nota metodologica. L’algoritmo iSA® – Perché è diverso e come funziona	» 92
Appendice. Verso una “rete distributiva italice”	» 94
Conclusioni – Fare di più con meno?, di <i>Ugo Savoia</i>	» 99

PREFAZIONE

di *Carlo Edoardo Valli*

Dare un senso al cambiamento, alle decisioni politiche e istituzionali è sempre molto difficile, quando si è nel mezzo, quando si guarda il proprio orto e si pensa al giorno dopo, anziché immaginare il futuro. Perché l'uomo non è avvezzo al cambiamento, cerca di rifugiarsi in quello che conosce e di interpretare la realtà con le categorie a lui note. Questo è un libro che nasce in un periodo storico molto particolare, in cui affannosamente siamo alla ricerca tutti, imprenditori, cittadini, istituzioni, di un senso nuovo. A fatica, stiamo riemergendo da una crisi che ha sottratto l'ossigeno: ha contratto le risorse e i posti di lavoro, ma soprattutto ha limitato la capacità di visione, ed è andata a ledere quella capacità di proiettarci nel futuro che aveva reso grande il nostro Paese nel dopoguerra.

Oggi la partita si gioca sulla fiducia. Al di là delle soluzioni tecniche che ci possiamo inventare per amministrare meglio le risorse – che è una responsabilità primaria, specialmente per chi gestisce denari pubblici – quello che non deve mancare è la capacità di visione perché il rischio è che a fronte di macchine più leggere, dai costi e dai consumi ridotti, così leggere da essere diventate navicelle, poi, queste senza conducente, “girino” a vuoto. E sarebbe un grande spreco di risorse pubbliche, di denari, ma soprattutto di prospettive. Quello che invece occorre alimentare oggi è la fiducia; la fiducia in un grande progetto di crescita comune, la fiducia delle famiglie nei mercati, dei cittadini e degli imprenditori nelle istituzioni. La Camera di commercio di Monza e Brianza, con coraggio, ha intrapreso un nuovo percorso, con la convinzione che il proprio orto, seppur bello – e a cui ci si era forse anche un po' abituati – non fosse più sufficiente per contenere e interpretare un mondo sempre più complesso.

INTRODUZIONE

di *Renato Mattioni*

Questo libro nasce da una riflessione fatta insieme ad alcuni amici che hanno a cuore i corpi intermedi – le Camere di commercio e il sistema associativo – come luoghi in cui si esprime la democrazia, attraverso la mediazione e la concertazione degli interessi in gioco. Dinamiche già di per sé complesse che, per di più, si inseriscono in un contesto di profonda revisione dello Stato-nazione e dei suoi apparati, dinamiche globali che si intersecano e, a loro volta, hanno riflessi sull’organizzazione della *res publica*, e sulle relazioni fra centro e periferia. Dinamiche che sono emerse in modo eclatante e alle volte conflittuale in questo tempo di stretta sulle risorse pubbliche, per effetto della ormai nota spending review. E quindi, giocoforza, ci si deve ripensare e “re-inventarsi” a partire dai tagli della spesa, immaginando un ruolo nuovo per i corpi intermedi, e un modo diverso di sapersi raccontare. Ma per arrivare al tempo presente, e al suo storytelling che gli autori, ciascuno dal proprio punto di vista, ci hanno voluto consegnare vorrei prenderla da lontano...

Corpi intermedi e società

La questione della società di mezzo e dei suoi protagonisti (i cosiddetti corpi intermedi) si inserisce all’interno di una complessa dialettica tra società e istituzioni in continua evoluzione. Un lungo cammino, con e senza il pregiudizio della disintermediazione, che è partito dall’impatto della globalizzazione sullo Stato-nazione con l’affermarsi del cosiddetto “glocal”. Enfatizzando la seconda parte del termine *glocal* (il *local*, quindi), si rimettono in gioco, e si fa l’elogio, di quei centrocampisti collettivi che ricuciono i distretti e le province esigue, le associazioni di comuni, il volontariato e il micro cosmo di un quartiere o lo sbrego di un distretto, le associazioni della rappresentanza e le Camere di commercio, fino alle Regioni in via di depotenziamento, con o senza la riforma del Titolo V.

La panacea? Lo Stato-nazione, simbolico senza simboli (forse ancora preti e carabinieri), senza appartenenze comuni (forse neanche più la nazionale di calcio...), senza leva monetaria, senza politica industriale (luogo di conquista delle multinazionali), senza poteri forti, con molti poteri deboli tranne quello fiscale, privo di capacità di redistribuzione. E così nel disastro delle autonomie, quelle funzionali, a cui appartengono le Camere di commercio, gracili e ibride per natura – dal momento che non sono contemplate nemmeno nella Costituzione – sono le prime a soffrirne.

Eppure, in una democrazia del fatto quotidiano (Donolo e Fichera¹), che si concretizza nella società – dalla bocciolina alla filodrammatica – si vota ovunque, e non ci sono oligarchie che tengano. Tanto più nello Stato di Stati, in quell'ipotesi di federalismo che aveva squassato le più morbide forme di decentramento e autonomismo. L'elogio dei corpi intermedi e delle autonomie funzionali, dell'associazionismo d'impresa e dei lavoratori, si inserisce nel solco del neocorporativismo di Schmitter² e nell'universo policratico e policorporativo di Teubner³. Il tema dei cosiddetti corpi intermedi, dunque, viene connesso ai processi di profonda trasformazione sociale e tecnologica che hanno acuito la distanza tra sistema economico-produttivo e sistema istituzionale, oltre che alla difficoltà di recuperare la dialettica tra i due sottosistemi con i meccanismi dello Stato-nazione. In tale ottica può essere affrontato il deficit nei processi di governo della complessità e l'emergere di una lettura non gerarchica della rete. In estrema sintesi, si può ipotizzare che l'affermarsi di fenomeni come quelli connessi alla riforma dello stesso sistema camerale e associativo rappresenti uno degli sbocchi indotti dal depotenziamento dello Stato-nazione, destinato a perdere potere verso l'esterno (con la globalizzazione) e verso l'interno (con l'indebolimento delle autonomie). Lo Stato borghese, del resto, era già stato indebolito dal progressivo intreccio tra corporazioni e sistema politico. Anche l'uso del paradigma "sistema imprese" – come elemento caratterizzante del neoautonomismo – con la sua tendenziale indifferenza alla dimensione territoriale (capesaldo del modello di Stato weberiano) sorregge, ma non completamente, il tentativo di ridise-

¹ Donolo C., Fichera F., *Le vie dell'innovazione. Forme e limiti della razionalità politica*, Feltrinelli, Milano, 1998.

² Schmitter P.C., *Intermediazione degli interessi e governabilità nei regimi contemporanei dell'Europa occidentale e dell'America del Nord*, trad. it. in: Berger S. (a cura di), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale. Pluralismo, corporativismo e la trasformazione della politica*, il Mulino, Bologna, 1983.

³ Teubner G., *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione. L'emergere delle costituzioni civili*, Armando Editore, Roma, 2005.

gnare un nuovo schema istituzionale che in qualche modo richiami il dibattito sulla governance e sulla crisi dello Stato nazione (Benvenuti⁴, Ohmae⁵), in particolare del welfare state. In questo contesto, ad esempio, vanno richiamati i contributi che ritengono obsoleta la coincidenza fra nazione e ricchezza (tra gli altri, il già citato Benvenuti e Galgano, Cassese Tremonti e Treu⁶). Non a caso, del resto, la stessa problematica di ampliamento del quadro autonomistico è stata anche connessa con il dibattito politico legato alle recenti spinte autonomistiche e ai progetti riformistici.

Ed è, in fondo, un tema che riguarda il diritto positivo, che previene e riduce i rischi legati all'evoluzione delle relazioni basate sul contratto, assicurando certezza e stabilità. In questo contesto viene posta la recente enfasi sulla *governance* e sul sistema delle norme, rispetto al primato del *government* che rappresenta, in sintesi, una forma di risposta alla diffusione del modello capitalistico ed occidentale basato sullo scambio (la linea è quella weberiana legata al processo di mutua razionalizzazione). In effetti, la comprensione delle tradizionali regole commerciali (*lex mercatoria*) entro la legislazione generalista (con i codici civili) avvenuta nel corso del XIX secolo, aveva in qualche modo rafforzato il primato del diritto formale prodotto e sostenuto dallo Stato, anche per quel che riguardava la dinamica degli interessi. Almeno fino agli anni Trenta, i cicli economici erano prevedibili e, in qualche misura, controllabili dalla stessa azione del diritto statale. Via via, l'efficacia del diritto positivo statale soffre di quella crisi dello Stato che è rilevata da più parti: un diritto sempre più incapace di includere sotto la sua area di controllo le molteplici e nuove variabili sociali, connesse a fonti giuridiche informali e non ufficiali, e di ridurre il rischio economico (Olgiatei⁷). Sistemi giuridici, non completamente autonomi, sembrano ampliare la forbice tra la dinamica socio istituzionale e quella giuridica (Teubner⁸, Luhmann⁹, Beck¹⁰). Nella precedente concezione, dunque, i mercati nazionali

⁴ Benvenuti F., *L'Europa senza confini*, Vita e pensiero Editore, Milano, 1989.

⁵ Ohmae K., *La Fine dello Stato nazione e la crescita delle economie regionali*, Dalai Editore, Milano, 1996.

⁶ Galgano F., Cassese S., Tremonti G., Treu T., *Nazioni senza ricchezza, ricchezze senza nazione*, il Mulino, Bologna, 1993.

⁷ Olgiatei V., *The Political Economy of the Chamber of Commerce of Milan: Towards a New "Universitas Mercatorum"*, in: «Quaderni di Impresa & Stato», Camera di Commercio di Milano, 1997.

⁸ Teubner G., op. cit.

⁹ Luhmann N., *Stato di diritto e sistema sociale*, Guida Editori, Napoli, 1990.

¹⁰ Beck U., *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Carrocci, Roma, 1999.

interagivano tra loro e gli ordinamenti giuridici nazionali a seguito. La comunità degli affari risolveva prima il rapporto con lo Stato-nazione, e in base a questo orientamento si rivolgeva all'esterno. Ma la dinamica economica ha intessuto esternamente ed autonomamente reti di relazioni che via via venivano ad essere indifferenti rispetto ai limiti imposti dalla normazione nazionale con la circolazione incontrollata dei capitali e dei beni, la “deterritorializzazione” dei fattori economici, la frammentazione dei processi produttivi e la decontestualizzazione dall'ambiente. Tutto ciò ha prodotto il venir meno di entità sociali basate sulle differenze culturali di spazio e di tempo (Harvey¹¹, Ruggie¹²). Non assistiamo dunque solo al venir meno dei sistemi giuridici ed istituzionali tradizionali su cui si sono sviluppate le realtà economico-produttive, ma anche al diluirsi dei confini culturali, dei legami sociali e degli strumenti tecnici propri dei gruppi locali. I soggetti singoli e le aggregazioni sociali tendono a riallocarsi e ridefinirsi in modo tendenzialmente indifferente al territorio e ai modelli di appartenenza sociali noti, richiedendo infine due fedeltà: al mercato ed alla nazione.

Un nuovo modello di corporativismo “a rete”

La globalizzazione rimescola, dunque, le strutture gerarchiche. Più che una generica crisi dello Stato, si ha una diluizione del modello costituzionale di governabilità storicamente dato. È l'economia mondializzata che ha eroso la sovranità dello Stato nazione (Cassese, Galgano, Treu, Tremonti)¹³. In questa situazione di incertezza – anche soggettiva – la prima risposta è stata quella di politiche corporative adottate dagli Stati nazionali. Uno degli strumenti principali del modello dello Stato nazione è stato certamente l'apparato burocratico (Weber¹⁴). In Italia ha rappresentato per lungo tempo un ceto sociale omogeneo (soprattutto sul suo nascere) che è stato uno degli elementi aggreganti e di tenuta nazionale. Il venir meno della sua stessa efficacia è uno degli elementi centrali delle attuali difficoltà performative. Per far fronte ai problemi che sono stati definiti tecnici, si è ampliato il sistema burocratizzato per rafforzare la mediazione tra i vari interessi spesso divergenti, selezionarli e canalizzarli in un quadro più omogeneo. In questa logica va letto l'ampliarsi di apparati ed agenzie inter e trans nazionali pubbliche o pubblico-private con funzioni regolative e integrative. Un sistema che non è solo

¹¹ Harvey D., *The condition of postmodernity*, Blackwell Publishers, Cambridge, 1990.

¹² Ruggie J.G., *Constructing the world polity (New International Relations)*, Routledge, Oxford, 1998.

¹³ Galgano F., Cassese S. Tremonti G, Treu T., *Nazioni senza ricchezza, ricchezze senza nazione*, op. cit.

¹⁴ Weber M., *Il lavoro intellettuale come professione*, Einaudi, Torino, 1998.

infrastrutturale, in quanto la globalizzazione produce l'intrecciarsi di network di gruppi sociali e di dimensioni territoriali che prescindono dalla contiguità statale e nazionale.

Il modello "adattivo" del corporativismo "liberale pluralista", adottato a lungo dal sistema associativo e camerale, non riesce, per contro, a rispondere alla pressione di una società sempre più diversificata e complessa per la quale la risposta statica burocratica diventa insufficiente così come le stesse identità tradizionali. Altresì non appaiono più sufficienti, per rispondere alle istanze attuali, i meccanismi di collaborazione tra amministrazione statale e poteri economici, la cosiddetta concertazione tra Stato, sindacato e mercato, con tutte le sue basi sociali. Certo, l'erosione del sistema dello Stato-nazione è pur sempre superiore al suo tentativo di rafforzamento e ha prodotto processi di centralizzazione nella gestione dell'attività burocratica al di sopra del livello nazionale, come nel caso della dimensione europea. Sono stati trasferiti importanti poteri alle autorità commissariali centralizzate o di ambito regionale e interprovinciale per settori guida come l'agricoltura, la pesca, i trasporti, lo sviluppo tecnologico, la ricerca scientifica, l'ambiente, le politiche sociali, le politiche industriali e finanziarie, la cooperazione internazionale. E soprattutto la moneta.

Questo ha condotto alla nascita di un nuovo modello di corporativismo: il neo corporativismo che si basa su una rete policentrica di soggetti pubblici e privati più o meno connessa ai livelli centralizzati europei. Il sistema camerale ha sviluppato – anche in maniera *bottom-up* – un sistema associativo a rete. Un incrociarsi di livelli e di aree in un modello variabile che però si scontra con un problema centrale, ossia la riduzione delle aspettative sociali in conflitto rispetto alla redistribuzione dei vantaggi in atto tra centro e periferia, istituzioni e gruppi sociali, partecipazione tradizionale e identità digitali.

L'integrarsi della globalizzazione con il neo corporativismo in relazione ai temi della privatizzazione e deregolazione ha accentuato la disgregazione delle classi sociali, con la progressiva esclusione dei gruppi sociali marginalizzati o "sottoclassi" (Dahrendorf¹⁵).

L'ampliarsi della forbice tra Stato-nazione (e apparato) e una società sempre più complessa ha dunque prodotto sacche di autonomia recente e tendenzialmente autoregolata. Con questi presupposti, si è registrato il riconoscimento in qualche modo di una soggettività autonoma rispetto al quadro noto di soggetti pubblico-privati organizzati. Su queste basi si è anche avuto l'inserimento nel quadro giuridico italiano della categoria delle autonomie funzionali nell'ambito del sistema delle autonomie locali.

¹⁵ Dahrendorf R., *Classi e conflitto di classe nella società industriale*, Laterza, Bari, 1970.

Tra corpo intermedio e parte sociale, una questione di storytelling

Il ruolo della società di mezzo, istituzioni locali e corpi intermedi, ripropone il tema del ripensamento della rappresentanza e si inserisce nella profonda trasformazione che riguarda le istituzioni, la politica, i territori. Chiamare a raccolta i territori in questa stagione significa superare quell'illusione fondamentalista di tenere insieme centro-periferia. È il rischio di una cultura sistemica e centrica. Ci si muove per reti, e spesso il territorio è più avanti. Anche se esistono problemi nei territori dove la “conservazione” è dietro l'angolo, con quelli che il sociologo Giuseppe De Rita chiama «cacicchi» ovvero “capetti locali, ben riconoscibili dalla base”, coloro che rischiano di concentrarsi nelle piccole rendite bloccando, in qualche modo, le spinte destrutturate della nuova crescita¹⁶. La nuova idea dell'agricoltura come green economy e chilometro zero, il turismo di qualità ed esperienziale, i servizi terziari digitali, la manifattura *glocal*, pervasa dall'internet delle cose, rappresentano aree di cambiamento, dove evapora l'antica conflittualità centro-periferia per nuove gerarchie e organizzazioni urbane e produttive lungo i driver infrastrutturali. Ne derivano profonde trasformazioni nel mondo, dalla cittadinanza attiva, oramai senza intermediazioni, con la personalizzazione dei consumi parcellizzati, fino alla frammentazione dei servizi sociali. Lo spostamento da capitale-lavoro a capitale-risparmio anche immobiliare risolve steccati identitari fin dentro all'economia dei flussi. Tutto ciò porta ad uno Stato ristretto nel welfare, uno Stato piccolo ma fortissimo nella difesa della rendita e di una intermediazione burocratica su cui dovrebbe incidere proprio la spending review. Il modello asciutto, più per tagli lineari che selettivi, richiede un cambiamento continuo dello Stato “sperimentatore”. E questo basandosi su due elementi: gli imprenditori da un lato e l'estrema diversità tra le aree del Paese dall'altro. Non potevano queste dinamiche non interessare il modo di essere corpo intermedio del sistema camerale e anche della rappresentanza degli interessi, a partire dai processi di snellimento, “af-famando la bestia” proprio come è accaduto per gli enti locali. Tanto più il locale cambia – appartenenze di cittadini e imprenditori – tanto più viene richiesto un salto di discontinuità nell'interpretare il cambiamento. Anche perché si è al tempo stesso corpo intermedio e parte sociale. Uno spostamento strategico e variabile che amplia il perimetro delle *policies*. E quindi in questo senso significa rafforzare la prossimità (anche fisica) alle aziende, e al tempo stesso riorganizzare a rete il sistema, con il centro che funziona sempre di più come “integratore di sistema”. La rappresentanza, insomma, è sempre più rappresentazione, storytelling dunque. Non solo “contarsi”, ma

¹⁶ De Rita G., *La Repubblica dei cacicchi*, in «Mondoperaio», 3-2010.

anche “contare” – attraverso il racconto – in termini di proposte, di idee e presidio dei nuovi contesti *glocal*. La disintermediazione, innescata per lo più dall’innovazione e dalla globalizzazione, ridisegna i territori in modo simbolico, cioè intorno a qualche funzione prevalente, a qualche caratteristica di riconoscibilità. Questo avviene fra due binari, da una parte quello dell’organizzazione a rete, e dall’altro quello legato a una presenza pervasiva porta a porta, bottega per bottega, capannone per capannone.

Forse, a forza di assestamenti implementativi, si potrà arrivare a uno schema di territorio univoco, nel quale dovranno coincidere Camere di commercio e Prefetture, Aziende sanitarie e Provveditorati, Province e Aree metropolitane. Per i sistemi di rappresentanza delle forze economiche (e non solo) il salto dei corpi intermedi, anche per tenuta finanziaria, dovrà forse rafforzare i presidi comunali e anche sub-comunali, un’associazione di secondo livello per le nuove aree vaste, un presidio regionale forte, e anche capace di surrogare i territori e svolgere politiche interfacciabili con le Regioni, tenuto conto del sopravvissuto Titolo V della Costituzione. E si arriverà anche a un rafforzamento del sistema territoriale e verticale in grado di intercettare le nuove identità dei mille mestieri della modernità, in un nuovo neocorporativismo professionale e autoregolante con una regia debole, da integratore di sistema? Il tutto in un cammino a salti, discontinuo ed anche temporaneo. Da un lato cioè il raggrupparsi per filiere, dall’altro il nascere (e morire) di federazioni e categorie temporanee al servizio delle nuove imprese.

Dalla riforma all’autoriforma del sistema delle Camere di commercio

La “riforma di necessità” del sistema camerale è figlia certamente del cosiddetto *rezoning* degli altri corpi intermedi: dalla riforma Pesenti di Confindustria, alla regionalizzazione della Coldiretti, agli adeguamenti territoriali e interprovinciali di Confcommercio e Confartigianato. Per la prima volta un Presidente del Consiglio si è occupato direttamente delle Camere di commercio, evocando un passaggio da istituzione a soggetto privato ad adesione volontaria. È una riforma radicale, che ha sconvolto la quotidianità di quasi 9.000 dipendenti e innumerevoli stakeholders. Un mutamento ontologico, insomma, da pubblico (autonomia funzionale) ad associazione privata. Tanto che le prime ipotesi andavano verso un analogo percorso realizzato in Spagna, in Grecia, in Olanda. La sostanziale differenza fra queste realtà e il sistema italiano è che in questi Paesi (come per esempio Austria, Francia, Germania) il sistema di rappresentanza degli interessi è più debole rispetto a quello italiano, e quindi le Camere di commercio spesso uniscono il ruolo istituzionale a quello di sindacato. Si paventava anche il rischio del passaggio

al Ministero del Registro delle imprese, il core business istituzionale delle Camere. I passaggi formali della riforma hanno alla fine dato origine a un modello misto, con un numero massimo di 60 Camere, il mantenimento del taglio delle risorse da diritto annuale del 50% (con possibilità di aumento del 20% all'interno di una regia nazionale sotto l'egida del Ministero dello Sviluppo Economico), con funzioni ridotte e più puntuali, e la semplificazione dell'organizzazione del sistema. È il classico esempio di una spending review complessiva comprensiva anche della riduzione del numero dei componenti dei Consigli e delle Giunte, nonché delle Unioni regionali e delle Aziende speciali, prevedendo, tra l'altro, la gratuità di tutti gli incarichi ad eccezione di quelli nei collegi dei revisori dei conti. Con questo percorso di riforma, da "annunciata" (nelle intenzioni del Premier radicale) a "possibile" – così come uscita dai diversi passaggi istituzionali – si finisce per limitare il ramo promozionale delle Camere di commercio, come pivot di sostegno economico diretto alle imprese e alle infrastrutture del territorio. Si finisce anche per compromettere la stessa sopravvivenza di alcune realtà camerali nel semplice svolgimento della funzione di pubblica amministrazione per le imprese. Il passaggio da riforma radicale a riforma possibile delle Camere chiama in causa altri fattori di adeguamento, chiedendo una responsabilità ulteriore del sistema associativo. In gioco, insomma, c'è il rapporto tra ontologia territoriale ed ontologia del mestiere, proprio della dialettica tra istituzione funzionale e sua *constituency* associativa. Un ritorno al passato, in una situazione neocorporativa, con il ruolo di possibile autoregolamentazione dei corpi intermedi, recuperando quegli spazi lasciati liberi dalle stesse Camere di commercio che, impoverite, devono ripensare la propria attività. Resta, comunque, aperto il tema del *rezoning*. Da un lato, la nuova geografia dei corpi intermedi ha facilitato gli accorpamenti camerali. Dall'altro, rimane, comunque, difficile (e forse non funzionale) il pieno allineamento tra sistema associativo e sistema camerale. Certo è che, superando il rischio fagocitante dell'istituzione regionale, il cammino più lineare resta la regionalizzazione del sistema camerale così come, ad esempio, la riforma delle Camere francesi, con una rafforzata legittimazione attraverso l'elezione diretta del Consiglio camerale. Insomma, la spending review obbliga ad una nuova stagione "movimentista" degli enti camerali.

I termini del problema dell'autoriforma degli enti intermedi: una prima conclusione

Letta insieme alle altre riforme di enti e istituzioni, la nuova "terra di mezzo" si inserisce in una riorganizzazione dei territori, con il ridimensionamento dei corpi intermedi e dei centrocampisti. A centrocampo giocano quel

che resta delle Province, delle Camere di commercio, delle associazioni di categoria, di tutto il sistema della rappresentanza di interessi economici, ma anche il terzo settore. Insomma, a centrocampo troviamo tutte quelle realtà che fanno da cinghia di trasmissione fra il basso e l'alto, con quell'approccio *bottom-up* tipico dei corpi intermedi che mediano scelte e interessi, facendosi portatori di istanze e talvolta di riforme. È alla fine una riforma politica perché si basa sull'idea che il reticolo di soggetti intermedi non faccia solo sintesi dei territori, ma si posizioni tra gestione economica e sistema del consenso. L'estrema semplificazione che salta i livelli intermedi e si riduce all'asse Governo-Comuni mette in difficoltà il modello della sussidiarietà, di un privato associato che diventa sintesi e mitiga il rapporto con il solo privato.

Il sistema di rappresentanza degli interessi – sia corpo intermedio che parte sociale (basti pensare al tema della contrattazione) – si trova a ripensare alla prossimità. Prossimità significa vicinanza alle imprese, ma anche empatia. È fatta di intuizioni ed esperimenti, dalle iniziative dirette dei territori a quelle di carattere nazionale che si declinano poi sui territori. La dimensione politica di un'autoriforma del sistema dei corpi intermedi è quella di aggiungere al tema manageriale dei “conti in ordine” e della tenuta del sistema – che resta un prerequisito – il farsi ruolo terzo (ovvero sintesi e rete di associazioni), fino al passo ardito di rendersi autenticamente istituzione, di istituzionalizzare cioè la rappresentanza. Un ruolo che potrebbe essere favorito dalle nuove funzioni pubblicistiche (dall'alternanza scuola lavoro alla semplificazione degli adempimenti burocratici del Registro Imprese) e dalla gestione congiunta di progetti che richiedono sensibilità e strumenti *erga omnes*. Un passaggio, questo, che richiede creatività, cercando di precorrere i tempi per essere davvero istituzione e garantire la democrazia economica. In fondo, è stato facile colpire i corpi intermedi, e le Camere di commercio in particolare che soffrono di una debolezza identitaria perché come un minotauro postmoderno sono al crocevia fra spinte centripete e centrifughe, tradizione e cambiamento, autonomia e dipendenza.

Il ripensamento dei corpi intermedi è sempre difficile. Soprattutto nel tempo reale e della globalizzazione, laddove è pressoché impossibile delimitare entro i confini fisici gli interessi delle imprese (i cittadini di riferimento) che sono ben più vasti. La sussidiarietà orizzontale, delle associazioni di rappresentanza e delle “autonomie funzionali e sociali”, si ritrova nella spirale della *devolution* interrotta, del federalismo incompiuto, senza protagonismo.

Tutto questo accade in un momento in cui la distanza tra le domande-bisogni delle imprese e la capacità di risposta delle istituzioni è diminuita nella realtà ed aumentata nella attenzione, con la crisi infinita (con qualche

timido segnale di ripresa, ma si tratta in realtà di un nuovo paradigma economico) che ha ingrippato le sovrastrutture.

Invero, “l’autoriforma dopo la riforma” del sistema degli enti intermedi dovrebbe puntare ad accrescere la dimensione associativa, così da dare vera legittimità alle stesse Camere di commercio.

In questo dibattito si inserisce il tema della rappresentatività delle forze economiche e della sussidiarietà con gli altri corpi intermedi, le associazioni di categoria, il privato organizzato, per funzioni e per tribù. In questo modo, le stesse Camere di commercio – banco di prova del sistema associativo – si configurerebbero anche come un modello misto in cui convivono sia la componente privatistica (le Camere operano a tutela di interessi privati) sia quella pubblicistica (che vede la Camera come uno strumento di azione della Pubblica Amministrazione e quindi degli interessi totalmente collettivi e pubblici). Questo, dunque rafforzerebbe il ruolo neocorporativista e regolativo delle associazioni di rappresentanza d’impresa.

I margini di manovra di un’autoriforma del sistema dei corpi intermedi sono dunque molto ristretti e le scelte strettamente legate a criteri oggettivi il più possibile aderenti alla consistenza quantitativa dei settori, all’accorpamento funzionale dei territori, intorno ai distretti manifatturieri e a quelli urbani del commercio. In una logica di quadro, insomma, è l’affermarsi di un sistema a rete piuttosto che centralizzato, dove il nodo nazionale diventa alle volte un nodo di nodi, altre volte un nodo “surrogato”. La distinzione tra competenze e funzioni può sembrare sottile, ma è invece decisiva e a declinazione aperta. Ciò permette, tra l’altro, di evitare le sovrapposizioni di competenze tra centro e periferia e la deresponsabilizzazione, razionalizzando la spesa e la governance. Si perviene così a un’articolazione di sistema ancor più pluralistico e policentrico che pone una sfida alla stessa organizzazione consolidata delle forze di rappresentanza economiche e sociali. È un dilemma profondo, quindi, che non interessa solo i rapporti tra i diversi livelli del governo della società di mezzo – per funzioni –, tra Camere di commercio e Unioncamere, ma anche i rapporti all’interno delle associazioni di categoria nazionale e locali, le federazioni di primo livello e quelle di secondo, fino alle “macro-federazioni di governance” e le loro intersezioni. La soluzione di tale problema va inserita nel filone, certamente non recente, della “complementarietà”. Costruire un sistema di rappresentanza rispettoso delle autonomie – nel quale convivano le dimensioni transnazionali (anche quando la crisi sembra ridisegnare ruoli statuali e un nuovo welfare) e quelle locali – significa accettare la piena cittadinanza delle diverse realtà di pluralismo associativo, nel loro aggregarsi anche in via temporanea.

C'è dunque un'esigenza di legittimare le associazioni di categoria dell'impresa consolidate con un ripensamento dello stesso Cnel, ma lasciando i confini aperti. Finisce cioè un'identità stabile e consolidata, per rendersi fluida, sperimentatrice. Un associazionismo dunque “debole” che rende il sistema della rappresentanza aperto. Si prefigura così una strada totalmente diversa da quella della razionalizzazione per necessità e degli accorpamenti per semplificazione.

A fronte di tale scenario, il mondo del nuovo sistema dei corpi intermedi deve ripensare anche il proprio storytelling, e quindi non può che rivendicare il proprio ruolo e la propria legittimità, però con la maturità e con la consapevolezza di dover razionalizzare alcuni rami con meno linfa, per ridurre i costi sovrastrutturali e aumentare l'efficienza, attraverso una autoriforma a identità sovrapposte. Nella situazione attuale, con la globalizzazione che ha cambiato il nostro modo di vivere e pensare e la crisi economica che sta trasformando le nostre identità e il nostro modo di proiettarci verso il futuro, occorre quindi intercettare i veri innovatori, sapendo comunque che la dimensione spaziale media rappresenta più un limite che un punto di forza. I territori sono importanti nella misura in cui raccontano un'identità, un saper fare e un saper pensare che travalica le circoscrizioni territoriali, le ricuce e le ridisegna in cluster. Certo questa è un'operazione più complessa, che richiede una riflessione profonda, perché rimette in discussione il paradigma interpretativo e i confini amministrativi, ma è anche una operazione di estrema prossimità alle imprese rappresentate.

Con la disintermediazione e la stagione delle riforme, il panorama istituzionale è diventato molto più complesso e assieme a esso sono cambiate le modalità di racconto. La politica comunica direttamente con i suoi interlocutori – saltando i passaggi intermedi – quasi come se non ci fosse più bisogno di un livello di mezzo. Bisogna prendere atto di questo cambiamento e adeguare le strategie.

Governare il territorio significa anche saper ascoltare la domanda di “area vasta” (variabile), ripensare la spontanea capacità di fare rete e creare nuove alleanze. L'esigenza è quella di rigenerare i territori, inserendoli dentro questa trasformazione profonda legata alla globalizzazione e all'innovazione. Per far questo non bastano le “relazioni”, la prossimità, occorrono investimenti, occorre il “racconto” che parte dal saper fare, vale a dire da quell'equilibrio in movimento tra qualità del lavoro e qualità della vita. Ricreare così i nuovi territori sui simboli condivisi può essere il cammino della società di mezzo.