

P & I

MONOGRAFIA

EUROPA: INTEGRAZIONE E DIVERSITÀ

Contributi di:

*Clara Caselli, Giancarlo Blangiardo,
Alessandro Migliazza, Giacomo Vaciago,
Piero Giarda, Romano Prodi,
Dario Odifreddi, Lanfranco Senn*

DIBATTITO

Piccola impresa ed integrazione europea:

Rischio o opportunità? (con *P. Bassetti,*

A. Carletto, F. Colucci, B. Ermolli)

Centesimus Annus (di *R. Buttiglione*)

Autonomie locali e società civile

(di *P. De Carli*)

VITA D'IMPRESA

La qualità nell'uomo dell'impresa

(intervista ad *Alfredo Scarfone*)

L'impresa e il mondo del lavoro

(di *G. Manara*)



La rivista è curata dall'associazione *Umanesimo, Economia e società*, (UM.E.S.) aderente alla Compagnia delle Opere.

COMITATO SCIENTIFICO

Angelo Caloia, Clara Caselli, Lorenzo Caselli, Vittorio Coda, Alberto Cova, Pier Paolo Donati, Carlo Filippini, Renzo Gubert, Francesco Lechi, Marco Martini, Léo Moulin, Pier Luigi Porta, Alberto Quadrio Curzio, Carlo Secchi, Lanfranco Senn (*Presidente*), Giovanni Zanetti.

COMITATO DI REDAZIONE

Paolo Barbieri, Piergiorgio Berra, Carlo Buora, Alberto Bramanti, Clara Caselli, Raffaele Cattaneo, Paolo De Carli, Giuseppe Folloni, Dario Frisio, Giorgio Invernizzi, Mario Maggioni, Giacomo Manara, Marco Martini, Giuseppe Porro, Giancarlo Rovati, Lanfranco Senn.

COMITATO DEGLI ADVISOR

Bruno Sancinelli (Enterprise), Alfredo Scarfone (Hewlett-Packard Italiana), Roberto Zucchetti (Gruppo Clas).

DIRETTORE RESPONSABILE

Raffaele Cattaneo

SEGRETERIA DI REDAZIONE

UM.E.S. Via Donizetti, 1/A
20122 Milano
Telefono 02/55187717
Coordinatrice: Claudia Bozzi

SUPPORTI DI MARKETING E COMUNICAZIONE

Compagnia della Comunicazione s.r.l. -
Milano

AMMINISTRAZIONE E ABBONAMENTI

Liguori Editore
via Mezzocannone, 19
80134 Napoli
Tel. (081) 5527139 RA
C.C./Postale 00150805

SPEDIZIONE

Abbonamento postale Gruppo IV/70

PERIODICITÀ

Quadrimestrale

ABBONAMENTO ANNUALE

Italia £. 50.000
Estero £. 80.000

REGISTRAZIONE DEL TRIBUNALE

In corso

PRINTED IN ITALY

Officine Grafiche Liguori

© Liguori Editore, Srl, 1991

ISBN 88-207-2170-8

PERSONE & IMPRESE

QUADRIMESTRALE DI CULTURA ECONOMICA ED IMPRENDITORIALE

Numero 1/3 Anno 1991

5 *Editoriale*
di Marco Martini

Monografia
EUROPA: INTEGRAZIONE E DIVERSITÀ

11 GLOBALIZZAZIONE: VERSO L'OMOGENEITÀ O VERSO L'INCONTRO TRA DIVERSITÀ
di Clara Caselli

17 L'EVOLUZIONE DEMOGRAFICA NELL'EUROPA DEI DODICI
di Giancarlo Blangiardo

26 COMUNITÀ E STATI MEMBRI PRIMA E DOPO L'ATTO UNICO EUROPEO
di Alessandro Migliazza

34 TANTE LINGUE, UNA SOLA MONETA
di Giacomo Vaciago

38 LA POLITICA DI BILANCIO ITALIANA E L'UNIONE MONETARIA EUROPEA
di Piero Giarda

45 POLITICA INDUSTRIALE ITALIANA ED EUROPEA: CONVERGENZA O DIVERGENZA?
di Romano Prodi

50 IL RUOLO DELLA POLITICA INDUSTRIALE NELL'ATTUALE CONTESTO COMPETITIVO
di Dario Odifreddi

59 L'EUROPA DELLE REGIONI: DAL LOCALE AL SOVRANAZIONALE
di Lanfranco Senn

Dibattito

67 PICCOLA IMPRESA ED INTEGRAZIONE EUROPEA: RISCHIO O OPPORTUNITÀ?
dibattito con: Piero Bassetti, Alessandro Carletto, Francesco Colucci, Bruno Ermolli

77 AUTONOMIE LOCALI E SOCIETÀ CIVILE
di Paolo De Carli

82 CENTESIMUS ANNUS
di Rocco Buttiglione

Vita d'impresa

93 LA QUALITÀ NELL'UOMO DELL'IMPRESA
intervista ad Alfredo Scarfone

97 L'IMPRESA E IL MONDO DEL LAVORO: DALL'EVOLUZIONE DEGLI STRUMENTI
DI GESTIONE UNA SFIDA PER IL CAMBIAMENTO
di Giacomo Manara

Hanno collaborato al primo numero:

PIERO BASSETTI, Presidente della Camera di Commercio di Milano e dell'Unione nazionale delle Camere di Commercio

GIANCARLO BLANGIARDO, professore Associato di Demografia, Università Statale di Milano

ROCCO BUTTIGLIONE, professore ordinario di Filosofia della Politica, Università di Teramo

ALESSANDRO CARLETTI, Presidente dell'Associazione Piccola Industria Lombardo

RAFFAELE CATTANEO, Capo di Gabinetto della Presidenza della Camera di Commercio di Milano

CLARA CASELLI, professore ordinario di Tecnica del Commercio Internazionale, Università di Genova

FRANCESCO COLUCCI, Presidente della Confcommercio

PAOLO DE CARLI, professore ordinario di Diritto Costituzionale, Università Statale di Milano

BRUNO ERMOLLI, Presidente onorario della Federazione del Terziario Avanzato

PIERO GIARDA, professore ordinario di Scienza delle Finanze, Università Cattolica del Sacro Cuore

GIACOMO MANARA, Direttore del Personale della ISEFI

ALESSANDRO MIGLIAZZA, Rettore dell'Istituto Universitario di Lingue Moderne, Milano

DARIO ODIFREDDI, Ricercatore del CERIS, Torino

ROMANO PRODI, professore ordinario di Economia Industriale, Università di Bologna

ALFREDO SCARFONE, Amministratore delegato Hewlett Packard

LANFRANCO SENN, professore ordinario di Economia Regionale, Università L. Bocconi

GIACOMO VACIAGO, professore ordinario di Politica Economica, Università Cattolica del Sacro Cuore

Nota Editoriale:

Questo primo numero di Persone & Imprese esce come numero unico del 1991. Con il numero 1/92 la rivista assumerà la regolare periodicità quadrimestrale.

I contributi sono pervenuti alla redazione entro il mese di ottobre.

di Marco Martini

Per il pensiero economico e sociale degli ultimi due secoli i protagonisti dell'azione economica non sono né le persone né le imprese, ma piuttosto le forze impersonali dello Stato e del Mercato. Né il primo né il secondo, per funzionare, hanno bisogno di persone in senso proprio, cioè di soggetti autocoscienti, responsabili e capaci di iniziativa. Allo Stato servono territorio, governati, governanti, al Mercato beni, compratori e venditori. Le forze anonime dello Stato e del Mercato contrapposte o integrate, secondo le diverse teorie, conducono al benessere e alla giustizia, senza richiedere l'iniziativa libera e responsabile delle persone, ma in virtù di leggi considerate oggettive, capaci di coordinare interessi individuali e finalità generali, volontà singole e collettive.

Secondo questa visione, comune a scuole di pensiero contrapposte sotto vari profili, gli uomini concreti sono «personae», ma nel senso latino del termine: maschere chiamate a recitare sul palcoscenico del mondo il ruolo ad esse assegnato dal regista della rappresentazione, la storia, la politica o l'economia. Il loro valore è perciò sempre funzionale alla parte di cittadini, sudditi, governati, rivoluzionari, lavoratori, consumatori ad essi attribuita. In cambio della consegna di sé e dei propri bisogni la «Macchina Sociale» - questo potrebbe essere il titolo della rappresentazione - offre loro reddito e sicurezza: il lieto fine è così assicurato.

Tale modo di vedere le cose, assunto come postulato (senza prove) da gran parte del pensiero economico e sociale, esclude dal gioco sia lo «spazio di esperienza» sia «l'orizzonte d'attesa» di cui, secondo l'espressione di P. Ricoeur, sono costituite le persone e la loro drammatica relazione. Di qui la resistenza opposta dalla Chiesa.

Ma tale visione impedisce altresì di capire l'innovazione e l'intrapresa: di qui le critiche a suo tempo formulate da economisti come Von Hayek, Schumpeter, Simon, Sen, ed oggi sempre più frequenti nella riflessione scientifica. Infatti secondo la visione ricordata, l'innovazione è indotta dal Progresso, vero «deus ex machina» della rappresentazione, oggetto di fede dogmatica cui viene affidato di risolvere, miracolosamente, il dramma della scarsità e dell'ingiustizia. L'intrapresa, poi, viene identificata con l'attitudine al calcolo razionale applicata alla combinazione dei fattori produttivi in vista della massimizzazione del profitto.

L'innovazione è perciò ridotta ad una variabile esogena del modello e l'attore economico ad un «pacchetto» di programmi di ricerca operativa. Inoltre con queste premesse il progresso tecnico tenderebbe inevitabilmente a sostituire con sistemi automatici sempre più flessibili e complessi le comparse umane nel loro ruolo economico tradizionale di prestatori di forza lavoro ed imprenditori, liberandone il tempo per l'altro ruolo fondamentale che ad esse compete, quello di consumatori insaziabili. A tale compito potranno dedicarsi con tanto maggior successo quanto più i loro istinti saranno disinibiti.

Così, paradossalmente, nella società opulenta dove il mercato sembra aver vinto la battaglia per la regia della storia, alla massima sofisticazione tecnologica e all'enorme sviluppo delle possibilità tecniche, fa da contrappunto una visione dell'uomo tendenzialmente irresponsabile e ridotto a fascio di istinti e ad affettività primitiva.

Ciò che colpisce nel clima post-ideologico di questi ultimi anni del secolo è però che gli

eredi dell'ottocentesco conflitto tra Stato e Mercato, sia all'Est come all'Ovest, sembrano smarriti e senza parole di fronte ai nuovi problemi dell'economia.

Il problema principale delle economie dell'Est, come ha recentemente affermato W. Leontief, è quello di rimotivare al lavoro milioni di uomini e donne abituati ad attendersi la sicurezza dal potere.

Contemporaneamente ad Ovest le imprese che si confrontano con mercati complessi ed in continuo cambiamento, riscoprono la centralità della «risorsa umana». Il loro scambio con i lavoratori non può più essere impostato nei vecchi termini di sicurezza e di reddito contro subordinazione: nel ritmo vertiginoso dei cambiamenti esse infatti non possono più offrire alcuna sicurezza e non possono accontentarsi della subordinazione. Per farle funzionare non bastano infatti semplici esecutori, che le macchine sostituiscono egregiamente, ma servono innovatori che si assumano la responsabilità del cambiamento e la gestione dell'imprevisto: persone, cioè, nel senso proprio del termine, capaci di confrontare le possibilità che scaturiscono dal patrimonio di teoria e di esperienza accumulato con le forme sempre nuove con le quali i bisogni si presentano.

Ad ogni lavoratore le economie dell'Est e dell'Ovest chiedono dunque oggi una capacità di iniziativa, di responsabilità e di assunzione di rischio che l'abitudine secolare a recitar da comparse nella «Macchina Sociale» ha come anchilosato ed offuscato.

In questa situazione i ricorrenti richiami alla *centralità della risorsa umana* o all'*etica degli affari* rischiano di essere pura retorica se non sono accompagnati da una profonda revisione delle premesse del pensiero economico e sociale.

Per riscoprire la centralità delle persone nell'economia è infatti necessario abbandonare il paradigma ottocentesco che impediva di vederle ed uscire dall'angustia dell'alternativa tra Stato e Mercato.

Occorre ripartire, con umiltà, dall'osservazione attenta dell'esperienza economica: riconsiderare la natura innovativa, il carattere dialogico ed imprenditoriale di ogni lavoro chiamato oggi con più evidenza a confrontarsi con bisogni sempre nuovi. Lavorare è sempre far qualcosa con qualcuno per qualcuno. Perciò è sempre *«fare un uomo al tempo stesso che una cosa»* (Mounier).

Occorre chiedersi, superando la ristrettezza dell'antica visione, che cosa effettivamente muove le persone ad assumersi la responsabilità di rispondere a nuovi bisogni; che cosa le spinge a collaborare nella ricerca assidua di nuove soluzioni; che cosa le rende instancabili nella ripresa malgrado gli immancabili errori. E queste domande essenziali non devono essere poste in astratto ma nel concreto contesto attuale, caratterizzato da una inedita accelerazione del mutamento, dalla sempre maggiore flessibilizzazione dei metodi produttivi e dalla internazionalizzazione dei mercati, per cogliere le reali opportunità che si aprono e gli ostacoli che si contrappongono oggi all'iniziativa economica delle persone.

Personae e Imprese nasce come tentativo di riformulare i problemi economici e sociali, prima ancora che di trovare risposte, facendo tesoro del meglio della riflessione e dell'analisi, ma cercando di svincolarla dal pregiudizio antipersonalistico che ancora troppo la condiziona.

In un periodo in cui le ideologie che hanno dominato il secolo si mostrano incapaci di intendere, prima ancora che di rispondere ai bisogni degli uomini, è parso utile tentare di proporre ed esemplificare la prospettiva di un «nuovo personalismo economico». Nuovo perché *P&I* non intende contrapporre una teoria filosofica sulla natura della persona al presunto oggettivismo dell'economia secondo i termini di un dibattito che ci pare definitivamente chiuso.

P&I si rivolge invece ai protagonisti del mondo dell'impresa, della politica, dell'università, intervenendo sui grandi temi della vita economica e sociale, come strumento per capire i mutamenti che stiamo vivendo e il nuovo ruolo economico delle persone e delle loro intraprese.

Persone non più ridotte a maschere della macchina sociale, ma considerate nell'interezza del loro spazio di esperienza e del loro orizzonte d'attesa. Spazio d'esperienza, cioè ordine (nomos) di una concreta dimora (oikos); orizzonte d'attesa, cioè proiezione continua di un desiderio senza fine, infinito, che non possono essere separati.

Senza lo spazio di esperienza l'orizzonte si ridurrebbe ad un indefinito sentimento; senza orizzonte d'attesa, l'economia (l'ordine della dimora) degenererebbe in un apparato chiuso, immobile, senza senso né direzione.

1. The first part of the document is a letter from the Secretary of the State to the Governor, dated 10th March 1877. It contains a report on the state of the State and the progress of the various departments.

2. The second part of the document is a report on the state of the State and the progress of the various departments, dated 10th March 1877. It contains a detailed account of the various departments and the progress of the various departments.

3. The third part of the document is a report on the state of the State and the progress of the various departments, dated 10th March 1877. It contains a detailed account of the various departments and the progress of the various departments.

4. The fourth part of the document is a report on the state of the State and the progress of the various departments, dated 10th March 1877. It contains a detailed account of the various departments and the progress of the various departments.

5. The fifth part of the document is a report on the state of the State and the progress of the various departments, dated 10th March 1877. It contains a detailed account of the various departments and the progress of the various departments.

6. The sixth part of the document is a report on the state of the State and the progress of the various departments, dated 10th March 1877. It contains a detailed account of the various departments and the progress of the various departments.

7. The seventh part of the document is a report on the state of the State and the progress of the various departments, dated 10th March 1877. It contains a detailed account of the various departments and the progress of the various departments.

8. The eighth part of the document is a report on the state of the State and the progress of the various departments, dated 10th March 1877. It contains a detailed account of the various departments and the progress of the various departments.

9. The ninth part of the document is a report on the state of the State and the progress of the various departments, dated 10th March 1877. It contains a detailed account of the various departments and the progress of the various departments.

10. The tenth part of the document is a report on the state of the State and the progress of the various departments, dated 10th March 1877. It contains a detailed account of the various departments and the progress of the various departments.

MONOGRAFIA

EUROPA: INTEGRAZIONE E DIVERSITÀ

La rilevanza odierna delle tematiche dell'integrazione europea nasce da una serie di elementi che sembrano operare simultaneamente.

Vi è in primo luogo, come «linea» di fondo, il lento e fino ad oggi non obiettato lavoro per la costruzione delle istituzioni comunitarie: attraverso l'opera di integrazione tecnica, legislativa, di politiche e di progetti, che sta perseguendo.

Tale linea di fondo si svolge, secondo le tappe e le capacità che le sono proprie, all'interno di uno scenario globale che viene rapidamente mutando.

Sul piano economico e il tema della globalizzazione; sul piano politico definisce l'attuale scenario, la fine delle contrapposizioni fra i blocchi e l'emergere di un «nuovo ordine mondiale» (con tutte le ambiguità di tale formula); all'interno del quale tuttavia riemergono, non più bloccati e oppressi dalle contrapposizioni di ieri, le rivalità regionali e i nazionalismi.

Infine, su di uno scenario «regionale» o continentale, il crollo dei regimi e degli assetti istituzionali dei paesi dell'Est europeo, pone sfide immediate, sociali ed economiche, ai paesi appartenenti alla Comunità; e certamente tali problemi si rifletteranno sull'«agenda» dei prossimi anni, rivoluzionando, probabilmente, lo stile di lavoro fino ad oggi mantenuto.

Questioni e prospettive poste, in particolare, da quest'ultima linea, non vengono affrontate nei contributi qui di seguito raccolti. L'attenzione è invece concentrata sulla descrizione e valutazione dell'agenda dei problemi economici e sociali della comunità oggi.*

Avendo cura di non dimenticare le questioni che stanno alla radice delle soluzioni che a tali problemi verranno date: sul piano della cultura del lavoro e dell'impresa; come capacità di democrazia sociale ed economica; come capacità di approccio creativo alle sfide che ci fronteggiano.

* Lo saranno in uno dei prossimi numeri della rivista.

GLOBALIZZAZIONE: VERSO L'OMOGENEITÀ O VERSO L'INCONTRO TRA DIVERSITÀ

di Clara Caselli

Nell'articolo introduttivo alla parte monografica sull'Europa contenuta in questo numero di *Persone e Imprese* è parso opportuno parlare di globalizzazione. Da un lato, infatti, è chiaro che l'Europa non è un tema che si esaurisce in se stesso, né economicamente, né socialmente, né politicamente, ma implica un orizzonte più vasto. Non si può cioè dimenticare che lo spazio economico in cui si opera sta diventando sempre più grande e questo è uno dei tratti più significativi che connotano la nostra epoca. Dall'altro lato, però, parlare di Europa è un modo concreto e realistico di affrontare la questione della globalizzazione e dell'economia, dal punto di vista della strategia delle imprese e della posizione dei consumatori.

Il presente articolo si divide in due parti: nella prima vengono svolte alcune considerazioni sul tema della globalizzazione dell'economia allo scopo di sgombrare il campo dagli equivoci possibili e dimostrare le potenzialità insite in questo processo, nonché le condizioni perché possano attuarsi; nella seconda si tratta brevemente del tema dell'Europa. Ci si introduce così ai contenuti degli articoli che seguono: una valutazione critica e l'individuazione di un percorso alla ricerca di strumenti che sostengano e facilitino la realizzazione delle opportunità.

Globalizzazione: definizione ed equivoci.

La globalizzazione dei mercati e dei rapporti fra le imprese si caratterizza per il livello estremamente ampio al quale si colloca la competizione che richiede alle imprese di definire la propria strategia non più in un'ottica orientata ai singoli paesi (domestica o multidomestica) ma appunto planetaria.

L'elemento decisivo per affermare che un settore di attività economica è globale è dato dalla circostanza che un mutamento di rilievo che si verifica in un qualsiasi paese ha immediate ripercussioni in tutti gli altri; dal punto di vista delle imprese, il mutamento in uno degli ambiti geografici in cui si esercita l'attività influenza in modo significativo e determinante il posizionamento e il vantaggio competitivo in tutti gli altri paesi. Ne consegue che l'impresa che opera nei settori globali non può progettare la distribuzione geografica delle attività come se si trattasse di un portafoglio i cui elementi sono indipendenti, ma come un insieme fortemente interconnesso e integrato¹.

Il tema è assai complesso e - come è noto - molto dibattuto: non ci interessa entrare nel merito di questo dibattito, ma piuttosto assumere questo fenomeno come un dato di fondo della nostra riflessione e a questo scopo pare opportuno sgombrare il campo da una serie di equivoci possibili.

Anzitutto, non si deve pensare alla globalizzazione come ad un fenomeno generalizzato ed indistinto: si tratta infatti di un processo che riguarda solo alcuni settori di attività economica (e spesso singoli segmenti all'interno dei settori), anche se sta avanzando in quelli più tradizionalmente domestici. In secondo luogo, essa non riguarda tutti i paesi del mondo, ma è essenzialmente un fenomeno «triadico»², che si riferisce cioè all'Europa, agli Stati Uniti e al Giappone, con allargamenti ai paesi a questi subordinati o collegati (Sud-Est asiatico, America Latina, un po' meno Africa). Su questo punto, che è di fondamentale importanza, ci riserviamo di tornare più avanti.

In terzo luogo, la globalizzazione di un settore non deve essere immaginata come un fatto automatico. È chiaro che nel contesto

Si allarga lo spazio economico in cui operano gli attori.

Ciò che accade in un punto dello spazio economico ha ripercussioni immediate e planetarie: globali.

La globalizzazione nasce da condizioni oggettive e soggettive. Essa riguarda in particolare la triade USA/Europa/Giappone.

Sul versante della domanda si assiste a un'influenza rapida e profonda fra i vari stili di consumo.

Sul versante dell'offerta si sviluppano tecnologie flessibili e si assiste all'integrazione istituzionale dei mercati.

economico devono anzitutto maturare le condizioni perché i vantaggi dell'approccio globale superino i loro costi in confronto ad approcci multidomestici, ma occorre che una o più imprese compiano effettivamente questo salto strategico, altrimenti non si esce dal limbo delle opportunità che non vengono colte. In altre parole, la globalizzazione di un settore è la risultante di condizioni oggettive e di elementi soggettivi.

Infine, come diremo meglio più avanti, non si tratta di un fenomeno che riguarda soltanto le grandi imprese, ma è viceversa una opportunità che può essere colta anche dalle imprese di dimensioni minori.

Le cause del fenomeno.

La globalizzazione ha una serie di cause dal lato della domanda e dell'offerta, nonché a livello istituzionale, che è bene ricordare sinteticamente perché consentono di rendersi conto sia delle opportunità sia degli interrogativi che si aprono.

Dal lato della domanda occorre anzitutto ricordare che la dinamica dei bisogni oggi muta così rapidamente da influenzare in modo profondo anche l'orizzonte di breve periodo delle imprese: ebbene, la dinamica in questione si matura in un ambito di riferimento sempre più ampio, in conseguenza dell'intervento dei mass media e della maggiore mobilità internazionale delle persone. Il consumatore italiano, ad esempio, può confrontarsi in modo diretto ed immediato con gli stili di vita, i comportamenti ed i bisogni dei consumatori francesi, tedeschi, americani e così via. Tutte le opportunità sono sufficientemente note in ogni paese e i modi di pensare e di comportarsi tendono a ravvicinarsi. Dal lato dell'offerta occorre ricordare tre fattori. Il primo è dato dallo sviluppo della tecnologia che consente un'estrema flessibilizzazione dei processi produttivi e della produzione: la spinta alla globalizzazione è data in questo caso dal fatto che con agilità ci si può confrontare con una gamma di bisogni ampia, sofisticata e mutevole. Sempre di più i prodotti sono il «magazzino interno» con cui è possibile costruire soluzioni a problemi prospettati dalla clientela, combinando

in vario modo i prodotti stessi e addizionandovi percentuali sempre più alte di immaterialità (servizi). Si può aggiungere inoltre che la stessa produzione è sempre più concepita in modo flessibile: si vedano ad esempio le possibilità implicite nell'automazione di fabbrica.

L'evoluzione tecnologica ha altre due caratteristiche fondamentali che concorrono a spiegare la spinta alla globalizzazione. La prima è la crescente rapidità di diffusione dell'innovazione: se concepisco un prodotto per il mercato interno secondo la politica dei due tempi, è molto probabile che qualcun altro abbia la mia stessa idea e la realizzi su base più ampia, mettendomi fuori gioco sul mio stesso mercato.

La seconda caratteristica è data dall'intensità degli investimenti richiesti in ricerca e sviluppo, la cui sostenibilità è possibile solo in vista di un mercato assai ampio.

Infine, a livello istituzionale, una notevole spinta alla globalizzazione è data dai processi di integrazione e aggregazione tra paesi, con riduzione di ogni genere di barriere, anche - almeno in parte - nei confronti di paesi esterni. Ci riferiamo essenzialmente alla CEE, ma anche all'America del Nord, al Sud-Est asiatico, agli stessi inizi di apertura dei paesi dell'Est.

È da notare che la deregolamentazione che qui ci interessa non è semplicemente quella che riguarda gli scambi di merci, ma soprattutto quella che consente lo sviluppo di forme di internazionalizzazione più avanzate.

Le opportunità che si aprono.

Dall'esame sintetico delle cause della globalizzazione ci sembra emerga un aspetto molto interessante, che è peraltro di portata più generale: dietro al modo con cui tale fenomeno avviene, cioè l'integrazione mondiale della domanda e la crescente flessibilità dell'offerta, sta un mutamento nella concezione stessa dell'impresa, che vede fortemente sottolineato ed esaltato il carattere dialogico della sua attività.

Il mutamento delle tecnologie e quello dei bisogni non avvengono infatti in modo indipendente: il bisogno si definisce e si spe-

cifica nel momento in cui viene posto di fronte alle possibili alternative per soddisfarlo e l'evoluzione della tecnologia accompagna il precisarsi delle esigenze in un processo senza fine. Ciò è particolarmente evidente nel caso della produzione di beni tipicamente differenziati (si pensi alla fornitura di un impianto), ma comincia ad essere vero anche per talune produzioni di massa, a cui si affianca una crescente richiesta di servizi.

Tutto ciò ha un'importante conseguenza che è di tipo organizzativo in senso ampio: se l'attività aziendale è definibile come un sistema aperto costituito da una catena dialogica senza fine, è intuitivo che le tradizionali strutture organizzative sono in varia misura inadeguate e rivelano tutta la loro debolezza. Si spiega così perché va sempre più affermandosi un'organizzazione a rete³: i singoli elementi sono legati tra loro da canali di comunicazione non neutrali, nel senso che implicano un apporto leale ad un contesto comune e l'individuazione di obiettivi condivisi, nella convinzione che si stia partecipando ad un gioco a somma positiva. Va anche precisato che la strutturazione a rete è valida sia all'interno dell'impresa sia per quanto riguarda le relazioni esterne, secondo logiche di continuità interno/esterno.

La centralità della dialogicità per la concezione stessa dell'impresa e l'approccio organizzativo di tipo reticolare che ne consegue, consentono al processo di globalizzazione di dispiegare alcune interessanti potenzialità.

Se ci mettiamo dal punto di vista dell'impresa, possiamo osservare che la logica di mercato viene ad essere sostituita, in parte, da una di cooperazione. Si apre dunque all'impresa una possibilità di crescita che non implica l'aumento della dimensione. In altre parole, si può crescere non solo incrementando direttamente il proprio fatturato (e adeguando se necessario anche la propria struttura), ma anche insieme ad altri, concludendo accordi e associandosi in vario modo. Per esempio, lo sviluppo internazionale può essere realizzato scegliendo modalità alternative (l'esportazione, l'investimento diretto all'estero, la cessione di licenze, la costituzione di joint ventures, il franchising, e così via) e combinandole in vario modo.

Diventano possibili percorsi strategici differenziati, in modo relativamente indipendente dalla dimensione aziendale. Globalizzazione, pertanto, non significa necessariamente uniformità e gigantismo. Anche le imprese minori possono cogliere questa opportunità, senza entrare per forza nell'orbita di un'impresa dominante.

È evidente, tuttavia, che la gestione di questa modalità di crescita richiede conoscenze e competenze del tutto nuove e, soprattutto, un salto significativo nella cultura di impresa, sfidata a superare la cultura del sospetto. Un rapporto di cooperazione, per funzionare, ha infatti bisogno di un livello alto di fiducia per mettere in comune qualcosa di significativo (informazioni, competenze, risorse), ma al tempo stesso è esposto al rischio di essere temporaneo ed instabile al mutare delle condizioni di convenienza che lo hanno generato. Anche se questo rischio può essere limitato e limitabile, non c'è dubbio che si tratti di un equilibrio difficile. Se prendiamo, invece, in considerazione il punto di vista della domanda, vediamo come in questa visione il cliente non è qualcosa di estraneo all'impresa, ma ne è in qualche modo una risorsa. Nel modello tradizionale egli ha solo la possibilità di esprimersi accettando o rifiutando quel prodotto a quel prezzo, mentre in questa nuova prospettiva dialoga con il produttore, facendogli pervenire anche segnali deboli e partecipando in varia misura al processo produttivo. Si potrebbe dire con Hirschman⁴ che mentre in passato i clienti hanno potuto esercitare quasi esclusivamente una facoltà di uscita («exit»), ora diventano «voce» e nella fase attuale la dialettica exit/voce vede una prevalenza della seconda. Ma, dice ancora Hirschman, una migliore espressione della voce spesso implica che essa non sia isolata: è dunque la stessa evoluzione dell'impresa a richiedere il superamento dello stadio del consumatore isolato.

Su questo punto il dibattito sulla globalizzazione è molto vivo ed aperto. Da un lato vi è chi legge il fenomeno essenzialmente in termini di omogeneizzazione dei gusti e standardizzazione produttiva⁵, ipotizzando in altre parole un futuro in cui saremo tutti uguali. Dall'altro lato vi è però chi la pensa di-

Le forme organizzative tradizionali sono inadeguate: nascono le «reti».

La logica del mercato si integra con una logica di cooperazione.

Nei mercati globali il cliente dialoga con l'impresa e partecipa, in certa misura, al processo produttivo.

versamente e in modo molto suggestivo propone un percorso in cui l'impresa si confronta dapprima con un consumatore universale, ma poi, via via, con consumatori-individui considerati nelle difformità dei loro modelli di consumo, con consumatori dotati di esperienze collettive d'uso, con soggetti politico-istituzionali che rivendicano con successo una subordinazione dei fini economici dell'impresa a quelli socio-culturali della collettività⁶.

In sintesi, ci sembra che si possa tirare da quanto detto la conclusione che globalizzazione può significare assolutamente il contrario di omogeneizzazione. Non necessariamente le imprese saranno tutte grandi e simili e i consumatori tutti uguali. Al contrario, dal lato della domanda vi è la possibilità che trovino espressione bisogni differenziati e che possano interagire efficacemente - addirittura da posizioni di forza - con l'offerta. Da quest'ultimo punto di vista la crescita dimensionale non è più un imperativo, ma attraverso organizzazioni flessibili possono essere mantenuti e valorizzati una pluralità di percorsi strategici possibili anche per le imprese minori.

Condizioni perché le opportunità si realizzino.

Le potenzialità prima individuate non sono, con ogni evidenza, di automatica realizzazione. Diviene allora importante chiedersi quali sono le condizioni perché esse si attuino nel concreto: questo ci consente al tempo stesso di individuare i punti critici del processo di globalizzazione in atto.

Il problema, a nostro avviso, è rappresentato dagli attori che stanno dietro sia alla domanda che all'offerta, ma il punto critico decisivo è individuabile nella domanda. A livello di offerta, infatti, le possibilità destandardizzanti delle nuove tecnologie sono un dato di fatto abbastanza pacifico, per cui si tratta soltanto di individuare delle condizioni facilitanti. Il punto più complesso e problematico è invece se la domanda, di fronte alla possibilità di non omogeneizzazione, sarà in grado di accorgersene e di utilizzarla.

In modo radicale, perché ciò accada occor-

re che la domanda sia in grado di esprimersi come voce. In proposito, è legittimo il sospetto che la voce scarseggi, perché i consumatori sono abituati a ragionare in termini di «exit». Questa constatazione apre un problema di grande importanza: perché la voce scarseggia? E che cosa si può fare perché sia adeguata?

Seguendo la logica di Hirschman e Sen, è interessante riprendere il concetto di meta-preferenza. L'uomo si esprime attraverso preferenze che sono in larga misura basate sull'istinto e soggette ai condizionamenti esterni, ma è anche dotato della capacità di «fare un passo indietro» e chiedersi che cosa desidera davvero. Così si generano le metapreferenze, spesso in dialettica con le preferenze e spesso soccombenti. Un altro concetto interessante è quello di attività non strumentali, per le quali cioè non vi è la certezza di un risultato, ma che vengono intraprese «per se stesse», caratterizzandosi pertanto per una «fusione di ricerca e scopo». Sono attività che hanno a che fare con la ricerca della verità, della bellezza, della giustizia, il cui perseguimento è essenziale per un'esistenza più umana e piena e che sono definibili economicamente come «investimenti nell'identità individuale e di gruppo». Si può dunque concludere istituendo da parte nostra un collegamento tra i concetti di voce, metapreferenza e attività non strumentale: la debolezza della voce è ricollegabile a metapreferenze deboli e limitata diffusione di attività non strumentali, che possono essere considerate l'habitat in cui la capacità di voce cresce e si rafforza.

C'è però un punto irrisolto nel pensiero di Hirschman e Sen, che impedisce di individuare in concreto la direzione in cui muoversi. Le metapreferenze sembrano infatti qualcosa di innato, non è precisato da dove nascano, ed anche la distinzione tra attività strumentali e non strumentali resta su un piano arbitrario e teorico. Bisogna cioè poter rispondere indicando qualcosa di concreto, un luogo dove le metapreferenze nascono e si rafforzano, che fa riferimento ad un'esperienza storica precisa. Altrimenti, anche il discorso dei due Autori rischia di portare acqua al mulino del consumatore universale: in fondo il cosmopolitismo può presen-

Che cosa fare perché non scarseggi la capacità di «voce»?

Occorre un luogo concreto che permetta agli attori di «fare un passo indietro» e domandarsi cosa si vuole veramente.

tarsi come una preferenza indotta. Non è detto, infatti, che l'interazione tra la domanda e l'offerta nei suoi stadi più avanzati non possa anche realizzarsi creando un'apparenza di voce, con meccanismi burocratici e paternalistici, sostanzialmente autoritari, dando semplicemente l'illusione di un consumatore non indifferenziato, ma in realtà ancora una volta determinato nei suoi bisogni (si potrebbe dire «la voce del padrone»). Il rischio non ci pare molto remoto, anche se probabilmente (o sperabilmente) una soluzione di questo genere non può reggere alla lunga (ma quanto alla lunga?), essendo basata su presupposti del tutto innaturali.

Ritorniamo più avanti sull'idea di luogo storico concreto, perché è a questo livello che intendiamo porre il discorso sull'Europa. Anche dal lato dell'offerta ci sono alcuni punti interrogativi importanti. Il più grave è dato dalla capacità per le iniziative economiche diverse dai grandi colossi internazionali di realizzare davvero con efficacia strutture reticolari a basso contenuto di dominanza. Certamente lo spazio esiste, perché il livello di controllo dei giganti non può essere così pervasivo, ma si tratta di vedere se è significativo o solo marginale e interstiziale e se dipende dalla disponibilità ad essere a questi subordinati. Inoltre, anche ammesso che lo spazio esista e sia significativo, occorre vedere qual'è la capacità di coprirlo e di immaginare creativamente meccanismi e interventi facilitanti in questa direzione.

Un ultimo interrogativo, non certo secondario, riguarda il destino della «periferia» in questo assetto del mondo triadico.

Qualunque sia il modello di globalizzazione che si afferma, è fuor di dubbio che la posizione del Terzo Mondo è destinata nel migliore dei casi ad essere subordinata alle logiche del centro. Qui il problema non è semplicemente quello di realizzare una «unità tra diversi», ma anche tra «inequali» consentendo il recupero di posizioni di svantaggio. Da questo punto di vista, lo scenario «globalizzazione senza omogeneizzazione» appare di gran lunga preferibile, perché offre più spazi e maggiori opportunità di non essere schiacciati dai grandi e ad essi satellizzati.

In conclusione, quindi, la possibilità di una traduzione in termini positivi delle potenzialità insite nel processo di globalizzazione pone in primo piano la questione degli attori e interpella la loro libertà: in primo luogo i consumatori, come abbiamo visto, ma anche le imprese (e quelle minori in particolare) e i governi, questi ultimi per quanto riguarda sia gli spazi aperti agli «investimenti nell'identità», sia il sostegno delle imprese minori, sia il livello della politica internazionale.

Europa perché.

Da quanto si è detto si comprende la crucialità del tema dell'Europa: si tratta di un livello possibile in cui si può fare esperienza di una protezione planetaria a partire dal radicamento in un ambito forte sotto il profilo economico, sociale, ma soprattutto storico e culturale. Gli studi sulle imprese ci hanno proposto il concetto di «piattaforma globale»: il ruolo del paese d'origine può essere decisivo ai fini della competizione globale, come insegna ad esempio l'esperienza giapponese. Ma, in questa sede, intendiamo riproporlo in modo forte: il radicamento in un ambito di riferimento considerato nei suoi aspetti di convenienza economica (economie di scala, di apprendimento, ecc.), ma soprattutto nei fattori che ne alimentano la specificità storica, culturale, sociale, è la condizione per un'apertura al mondo intero che non sia livellamento e uniformità ma apra all'unità nella diversità.

Da questo punto di vista, il livello europeo appare possibile storicamente e interessante economicamente, come è dimostrato dal convergere di diverse argomentazioni. La ormai famosa ricerca sui costi della non-Europa ci ha dimostrato che la rimozione delle barriere fisiche, tecniche, fiscali e di larga parte degli ostacoli che limitano ancora la piena libertà di trasferimento delle merci, dei servizi, delle persone e dei capitali nell'ambito della Comunità, è un'operazione economicamente assai conveniente che implica un vantaggio stimabile in 270/400 mila miliardi di lire.

Ma la questione non si esaurisce qui. Anzi-

Nell'assetto triadico della globalizzazione andranno meno risorse al Sud del mondo?

In Europa può affermarsi un'apertura alla globalità che non è pura omogeneizzazione.

tutto, la dialogicità delle imprese, la messa in comune di qualcosa di significativo nei rapporti fra esse, lo sviluppo della voce, possono trovare nell'ambito europeo un terreno di «coltura» più favorevole di altri: la omogeneità delle culture, anche tecniche, ha infatti radici secolari.

Un secondo aspetto è di tipo istituzionale, come dimostra una breve riflessione sulla logica con cui sono state create le istituzioni della Comunità europea: il processo di integrazione si è sviluppato fin dall'inizio secondo un approccio funzionalista, in base al quale la convergenza di interessi economici avrebbe determinato l'integrazione degli stati nazionali. Il fenomeno di integrazione, in altre parole, è sempre stato visto come un processo da controllare e stimolare, ma in massima parte in grado di autogenerarsi. Questa posizione profondamente realista dei «padri fondatori» fa giustizia di tante astrazioni idealiste e mostra nel tempo la sua produttività: il mercato unico europeo è uno strumento per permettere una convergenza di rilevanti interessi economici, perché questi non siano di freno, ma anzi di stimolo all'integrazione europea. Le istituzioni si sono dunque poste l'obiettivo di effettuare interventi e creare supporti per aiutare gli attori ad inserirsi nel processo. Non dobbiamo pensare che l'obiettivo di realizzare una partecipazione generalizzata di tutti i soggetti sia stata realizzata appieno, ma indubbiamente, se fossero stati applicati allo spazio europeo i principi del mercato in senso pieno (individualismo metodologico), la corsa si sarebbe ridotta ad un numero ben più esiguo di competitori. E inoltre, seppure in modo iniziale, ma certamente emblematico, è stato possibile alle imprese trovare uno spazio dotato di supporti per il loro sviluppo in numerosi settori: si pensi ai progetti di sostegno dell'innovazione tecnologica, di conquista dello spazio, nel campo delle biotecnologie, dei nuovi materiali, e così via.

Nel confronto con la dimensione planetaria dell'economia appaiono con evidenza non solo i passi compiuti nella direzione giusta, ma anche le incognite, i punti critici, i passi ancora da compiere, se non addirittura da cominciare ad immaginare. In altre pa-

role, si chiariscono i contorni della sfida che ci sta dinanzi, gli aspetti tutti europei della sfida globale.

Ci sentiamo di segnalare alcuni aspetti, senza alcuna pretesa di esaustività: il problema dell'ambiente, che è decisivo per un contesto caratterizzato da un'alta densità di popolazione; il problema degli squilibri regionali, che riguarda tanto il Mezzogiorno e i paesi di più recente integrazione quanto l'Est che si sta sempre più aprendo ed inserendo nello spazio europeo; il problema demografico che pone in evidenza rispetto ai paesi extra-triade il peso della popolazione; il problema, infine, dell'integrazione tra cultura e tecnica.

Le questioni che si aprono sono senza dubbio complesse e difficili e molte altre ve ne sono che non hanno trovato posto nel presente articolo, ma una cosa ci preme sottolineare in sede conclusiva: l'Europa è la possibilità che ci è data nel presente momento storico per la costruzione di un assetto economico mondiale in cui venga vinta la battaglia della diversità, della specificità delle culture, degli autonomi percorsi di crescita e di sviluppo. Può darsi che le chances di successo non siano elevatissime, ma in ogni caso si tratta di una battaglia da giocare.

NOTE

¹ M.E. PORTER, *Competizione globale*, Isedi Petri, Torino 1987.

² Da K. OMAHE, *La triade del potere*, Sperling & Kupfer, Milano 1986.

³ A questo tema la rivista *Economia e Politica Industriale* ha dedicato due recenti numeri monografici (n. 64, 1989 e n. 65, 1990). Fra i contributi ivi riportati segnaliamo: C. BOARI-A. GRANDI-G. LORENZONI, *Le organizzazioni a rete: tre concetti di base*; e S. VACCÀ-A. ZANFELI, *L'impresa globale come «sistema aperto» a rapporti di cooperazione*.

⁴ A.O. HIRSCHMAN, *Lealtà, defezione, protesta*, Bompiani, Milano 1982.

⁵ T. LEVITT, *The globalisation of markets*, in «*Harvard Business Review*», maggio-giugno 1983.

⁶ G. COZZI-S. VACCA, *Esiste veramente il consumatore universale?*, in «*Economia e Politica Industriale*», n. 52, 1986.

⁷ M.E. PORTER, op. cit.

L'EVOLUZIONE DEMOGRAFICA NELL'EUROPA DEI DODICI

di Giancarlo Blangiardo

Nel corso del 1989 la popolazione dei Paesi membri della Comunità Europea ha raggiunto 326 milioni di unità (elevabili a 346 milioni con l'acquisizione dei cittadini della Repubblica Democratica di Germania).

L'Europa dei 12 rappresenta dunque oggi il terzo collettivo demografico del pianeta, dopo Cina ed India, con una popolazione superiore del 13% e del 31% a quella di URSS e USA, rispettivamente.

loro quota attuale, già ridottasi al 6%, potrà ulteriormente scendere al 4,6% nel 2010, ed al 3,8% nel 2025.

L'attenzione della crescita demografica potrebbe sfociare in molti Paesi in una situazione di stazionarietà o, come è più probabile, in un vero e proprio calo numerico. È questa tuttavia una prospettiva che dovrebbe realizzarsi con modalità differenti nelle diverse realtà nazionali, non solo in relazione alla dinamica della fecondità e del-

La CEE è il terzo collettivo demografico del mondo.

Ciò non di meno il suo peso percentuale sulla popolazione mondiale è in progressiva e consistente diminuzione.

Tab. 1 Popolazione (milioni di unità con previsioni al 2025)

	Eur 12	Cina Rep. Pop.	India	URSS	USA
1950	257	555	358	180	152
1970	303	831	555	242	205
1980	318	996	689	265	228
1988	325	1104	835	289	249
2000	329	1256	964	315	268
2010	329	1355	1082	337	286
2025	323	1475	1229	368	312

Ciononostante, in questi ultimi decenni, l'importanza relativa della CEE nel quadro demografico mondiale è andata progressivamente riducendosi e sembra destinata a proseguire in futuro lungo tale tendenza; mentre nel 1950 nell'insieme dei 12 Paesi Membri si concentrava più del 10% della popolazione mondiale, si ha motivo di ritenere che la

le migrazioni, ma anche in funzione della struttura per età che ciascun membro presenta oggi e che ha ereditato dalle vicende demografiche del suo passato.

Non è certo un caso che i più alti tassi di incremento medio annuo osservati nel corso degli anni Ottanta (5-6‰) si siano riscontrati proprio in corrispondenza di quei Paesi, come la Spagna, l'Olanda e il Portogallo, che sono caratterizzati da una struttura per età ancora relativamente giovane e, quindi, capace di contrastare l'effetto regressivo prodotto dal calo della fecondità. Negli altri Paesi il quadro dell'incremento demografico nell'ultimo decennio evidenzia tassi ancora attorno al 4-5‰ in Francia, Irlanda, Grecia e Lussemburgo ed attorno al 3‰ nel Regno Unito; si scende invece a valori inferiori all'1‰ in Italia, Belgio e Danimarca, sino ad arrivare al caso limite della Re-

Tab. 2 % sulla popolazione mondiale e incremento % medio annuo della popolazione nell'Europa dei 12 (con previsioni al 2025)

	Eur 12	Incr. medio annuo
1950	10,2	
1970	8,2	16,3
1980	7,1	5,0
1988	6,2	2,7
2000	5,4	1,1
2010	4,7	0,0
2025	3,9	- 1,2

All'origine della stagnazione demografica sta il netto calo della fecondità, che si accompagna a profonde modificazioni del ciclo di vita familiare.

Praticamente tutti i paesi europei sono ormai ben al di sotto della soglia di ricambio generazionale.

pubblica Federale di Germania, ove si è già in presenza di un tasso di incremento negativo e di un significativo eccesso delle morti sulle nascite (eccesso che è però in parte compensato dal saldo naturale positivo della ex Repubblica Democratica di Germania).

Si tratta comunque di indicazioni che, pur riflettendo la dinamica del recente passato, sembrano soggette a rapida evoluzione; ad esempio, già verso la fine degli anni Ottanta il Portogallo è sceso dal primo al quinto posto nella graduatoria dell'incremento demografico, una graduatoria la cui prima posizione è stata occupata dal Lussemburgo in virtù di un forte apporto migratorio che si contrappone ad un saldo naturale nullo. Relativamente anomala appare poi la situazione dell'Irlanda, un Paese in cui la fecondità è stata ed è tutt'ora sufficientemente elevata (la più alta nell'ambito CEE), ma i suoi effetti sul tasso di incremento sono stati largamente attenuati dalla consistente ripresa delle emigrazioni.

In ogni caso, si può affermare che all'origine della stagnazione demografica che va progressivamente affiorando nell'Europa dei 12 vi sia essenzialmente il netto calo della fecondità. Un calo che non registra analogie in altri Paesi e che neppure l'allargamento della Comunità verso il Sud è valso a contenere: Grecia, Spagna e Portogallo, che all'inizio degli anni Ottanta presentavano livelli di fecondità largamente superiori alla

«soglia del ricambio generazionale» (equivalente a poco più di una media di due figli per donna), si sono rapidamente uniformati ai modelli dei partners più anziani, così da raggiungere nello spazio di pochi anni livelli persino leggermente inferiori alla media CEE. Anzi, proprio in uno dei Paesi dell'area mediterranea, l'Italia, si evidenzia oggi un livello di fecondità che non solo è il più basso in sede comunitaria, ma lo è anche rispetto al resto del mondo; infatti, l'attuale numero medio di figli per donna nella popolazione italiana (1,3) supera di poco il minimo storico osservato nella Repubblica Federale di Germania nel 1985 (1,28) e nella Francia nel pieno della prima guerra mondiale.

Sul fronte opposto, il Paese a più alta fecondità nell'ambito comunitario è, come già ricordato, l'Irlanda con 2,3 figli per donna; un valore che è superiore alla soglia del ricambio intergenerazionale ma, se confrontato con i corrispondenti valori degli anni Settanta, segnala una marcata tendenza decrescente che potrebbe portare anche questo Paese ad allinearsi agli altri partners europei nell'arco di breve tempo.

Nel complesso della CEE il numero assoluto di nascite era di 5,2 milioni nel 1960, è salito a 5,6 milioni nel 1964 e ha raggiunto al giorno d'oggi 3,8 milioni di unità; in poco più di vent'anni il calo è stato di circa il 27%, là dove i decessi sono invece aumentati del 10%.

Tab. 3 Livelli di fecondità (numero medio di figli per donna)

	Italia	Belgio	Francia	Germania R.F.	Lussemburgo	Olanda
1952	2,32	2,34	2,73	2,09	1,97	3,08
1957	2,35	2,51	2,72	2,32	2,22	3,11
1962	2,55	2,66	2,85	2,49	2,36	3,14
1967	2,49	2,34	2,61	2,34	2,22	2,75
1972	2,28	1,94	2,24	2,63	1,96	1,98
1977	1,92	1,71	1,87	1,44	1,54	1,59
1987	1,30	1,50	1,80	1,40	1,40	1,60

	Regno Unito	Spagna	Portogallo	Danimarca	Grecia	Irlanda
1952	2,19	2,55	3,02	2,53	2,27	3,36
1957	2,50	2,73	3,02	2,54	2,25	3,66
1962	2,83	2,87	3,06	2,59	2,18	3,96
1967	2,53	2,91	2,87	2,24	2,37	3,85
1972	2,05	2,87	2,73	1,96	2,30	3,80
1977	1,73	2,61	2,40	1,71	2,30	3,46
1987	1,80	1,50	1,60	1,50	1,60	2,30

Si ritiene tuttavia che i suddetti valori, relativi al numero medio di figli per donna, tendano a sottostimare il reale livello della fecondità espresso dalle donne europee. Essi, infatti, vengono calcolati sulla base dell'intensità con cui il fenomeno si manifesta nel corso di un dato anno e sono, pertanto, l'espressione di misure congiunturali che non tengono conto delle modificazioni legate al calendario con cui ogni generazione di donne realizza il suo programma riproduttivo.

La bassa fecondità osservata negli anni Ottanta trova parziale spiegazione nelle sfavorevoli condizioni di quel periodo; condizioni che riguardavano tanto l'ambiente socio-economico ed il clima culturale, quanto i fenomeni che in qualche modo hanno influenza sulle scelte ed i comportamenti riproduttivi.

Resta comunque il fatto che se anche si abbandona l'approccio congiunturale e si passa ad osservare in ogni singola realtà nazionale la discendenza finale delle generazioni femminili nate attorno alla metà degli anni Cinquanta (le generazioni più recenti per cui è possibile realizzare un tale calcolo), si ottengono valori che sono ovunque, con la sola eccezione dell'Irlanda, inferiori alla soglia del ricambio generazionale. Complessivamente si può affermare che, nell'arco di una ventina di generazioni, le donne europee abbiano perso mediamente 0,5 nati. Solo la Francia, unico Paese in cui si è da tempo avviata una politica demografica a sostegno delle nascite, sembra avere arrestato il calo della fecondità e lascia intravedere deboli segnali di ripresa. Per quanto riguarda gli altri partners va enfatizzato il livello di 1,57 figli per donna relativo alla generazione femminile nata nel 1955 nella Repubblica Federale di Germania: un valore che non ha precedenti in un collettivo demografico di dimensioni considerevoli.

La presenza di una tendenza al livellamento della fecondità nell'ambito dei Paesi della CEE non impedisce il persistere di strutture familiari che sono ancora oggi abbastanza diversificate. Le donne senza figli sono ben più numerose nell'Europa del Nord. La loro quota nell'ambito delle generazioni femminili nate nel 1955 raggiunge il 25% nella RFG, il 17-19% in Olanda, Regno Unito e

Danimarca, mentre resta ferma a un livello dell'11% in Francia, Paese in cui risulta più elevata che altrove la presenza dei figli unici. Per effetto del ritardo nel processo di calo della fecondità i Paesi dell'area meridionale sembrano essere quelli tuttora caratterizzati da una più elevata presenza media di figli, anche se tutto lascia supporre che tale primato sia destinato ad esaurirsi in tempi brevi.

Il progressivo calo della fecondità si accompagna altresì a profonde modificazioni nell'impostazione del ciclo di vita familiare. I matrimoni diventano meno frequenti e più tardivi; si accrescono i divorzi e si accentua il fenomeno della convivenza come processo di formazione di famiglie non istituzionalizzate. Quest'ultimo aspetto trova conferma nel forte incremento della cosiddetta natalità illegittima.

Si tratta comunque di comportamenti che non riflettono condizioni uniformi tra i diversi Paesi, ad esempio: una nascita su due è «fuori dal matrimonio» in Danimarca, una su quattro in Francia e Regno Unito, ma meno di una su 10 in RFG, Olanda, e quasi su venti in Spagna e Italia.

Il grado di sviluppo raggiunto dai Paesi della CEE, l'alto livello di benessere e d'istruzione assicurano ai suoi abitanti elevati standard sanitari che si manifestano in una crescente longevità.

La speranza di vita è oggi di circa 72 anni per i maschi e 78 per le femmine con guadagni di 8 e 10 anni, rispettivamente, nello spazio di 3-4 decenni.

Tali valori collocano la Comunità Europea tra le aree a più alta sopravvivenza al pari dei Paesi Scandinavi e del Giappone, ma sintetizzano situazioni non del tutto omogenee: la speranza di vita per la popolazione femminile oscilla dai 75,6 anni dell'Irlanda agli 80,6 della Francia, quella maschile dai 70 di Belgio, Lussemburgo, Irlanda e Portogallo ai 73,6 dell'Olanda.

Il sensibile miglioramento della speranza di vita è comunque in gran parte attribuibile al calo del tasso di mortalità infantile che, tra il 1960 e la fine degli anni Ottanta, è sceso da 35 a 9 morti nel primo anno di vita per ogni 1000 nati nel 1960. Tale tasso presenta ancora significative oscillazioni tra i di-

La tendenza al livellamento della fecondità convive con strutture familiari abbastanza differenziate.

Una nascita su due è fuori dal matrimonio in Danimarca, ma solo una su venti in Spagna e Italia.

La speranza di vita alla nascita è aumentata in qualche decennio di 8/10 anni.

Cresce rapidamente la quota di anziani sulla popolazione e si accentua l'invecchiamento demografico.

versi Paesi, con valori che vanno dal 7‰ di Francia, Olanda e Irlanda al 14‰ del Portogallo; un dato, quest'ultimo, che rappresenta comunque un significativo miglioramento rispetto al 70-80‰ degli anni Sessanta.

Sul tema della sopravvivenza è tuttavia ragionevole aspettarsi guadagni sempre più contenuti là dove i livelli hanno già raggiunto valori considerevoli; e se è probabile che il tasso di mortalità infantile potrà in futuro registrare ulteriori contrazioni solo modeste, è possibile che miglioramenti più significativi si possano ottenere in corrispondenza delle età mature ed anziane.

Ciò dovrebbe contribuire ad accrescere un fenomeno, l'invecchiamento demografico, che è già in atto e che sembra inevitabilmente destinato ad accentuarsi nell'area comunitaria nei prossimi decenni.

Ma più che a seguito di una più alta sopravvivenza, è soprattutto per effetto del calo della fecondità che il fenomeno dell'invecchiamento demografico si è andato recentemente affermando all'interno della Comunità Europea con un'intensità che al mondo trova un riscontro analogo solo in Giappone.

Tuttavia, benché l'invecchiamento demografico sia ormai una caratteristica comune a tutti i membri della CEE, esso ha agito nelle singole realtà nazionali in modo differente, in relazione all'intensità ed ai tempi con cui si

sono manifestati il calo delle nascite, l'aumento della sopravvivenza e la presenza di apporti migratori che, in quanto spesso costituiti da forze giovani, agiscono in genere da fattore di attenuazione del fenomeno in oggetto. L'elevata fecondità del secondo dopoguerra aveva in parte consentito ad alcuni Paesi, primo fra tutti la Francia, di riequilibrare una struttura per età fortemente «minata» dallo scarso apporto delle leve demografiche nate negli anni Venti e Trenta; ma, a partire dal 1964 e soprattutto dopo la seconda metà degli anni Settanta, il restringimento della base della «piramide dell'età» è risultata via sempre più evidente.

La situazione si è poi fortemente deteriorata in questi ultimi anni e la tendenza sembra destinata ad accentuarsi in futuro in quanto, se è vero che oggi il calo delle nascite (e quindi l'immissione di popolazione giovane) risulta ancora contrastato dalla presenza di generazioni in età feconda ricche di effettivi (si tratta di soggetti nati nel corso del baby-boom del secondo dopoguerra), in prospettiva si avrà modo di osservare una immissione di nati progressivamente più ridotta, sia per il persistere di bassi livelli di fecondità, sia per l'oggettiva presenza di generazioni di potenziali genitori sempre meno numerose.

Ciò premesso si prevede che la popolazione

Tab 4 Popolazione ultrasessantacinquenne (% sulla popolazione totale con previsioni al 2025)

	Italia	Belgio	Francia	Germania R.F.	Lussemburgo	Olanda
1950	8,3	11,1	11,4	9,4	9,8	7,7
1960	9,3	12,0	11,6	10,8	10,6	9,0
1970	10,7	13,4	12,9	13,2	12,5	9,0
1980	13,5	14,3	14,0	15,5	13,5	11,5
1989	13,7	14,0	14,0	15,0	10,0	12,0
2000	17,4	15,8	14,7	16,7	15,2	13,7
2010	20,1	15,8	14,8	20,0	16,9	15,6
2025	25,7	19,8	19,3	22,5	21,3	22,2

	Regno Unito	Spagna	Portogallo	Danimarca	Grecia	Irlanda
1950	10,7	7,3	7,0	9,1	6,8	10,7
1960	11,7	8,2	8,0	10,6	8,3	11,2
1970	12,9	9,8	9,7	12,3	11,1	11,2
1980	15,1	10,7	10,5	14,4	13,1	10,7
1989	15,0	12,0	12,0	15,0	13,0	11,0
2000	15,3	13,6	12,3	15,4	16,1	9,1
2010	15,7	13,8	12,4	17,5	16,7	8,9
2025	18,7	15,7	15,7	22,2	17,8	11,6

ultrasessantenne, che oggi rappresenta il 19,1% degli abitanti della CEE, potrà salire al 23% nel 2010 ed al 28% nel 2025. Si tratta, come si avrà modo di vedere meglio in seguito, di una trasformazione i cui effetti sono destinati a ripercuotersi in molti settori della vita economica e dell'organizzazione sociale dei Paesi membri.

Un altro aspetto di particolare rilievo nel quadro della realtà demografica europea è rappresentato dai flussi migratori.

Nel corso della sua lunga storia l'Europa ha vissuto sotto forme diverse l'esperienza delle migrazioni internazionali. E mentre nel XIX secolo milioni di europei hanno lasciato il continente per popolare le Americhe e l'Oceania si assiste oggi ad un fenomeno inverso: forti flussi migratori in ingresso premono alle frontiere dei Paesi membri e non solo di quelli che hanno una tradizione ed una forza attrattiva consolidata, come è il caso di Francia, RFG, Regno Unito e Belgio, ma anche di quei Paesi che solo pochi anni fa erano massicci esportatori di popolazione; è il caso dell'Italia, ma anche della Spagna, della Grecia e dello stesso Portogallo.

Allo stato attuale circa 15 milioni di stranieri vivono nell'ambito della CEE e di essi circa due terzi provengono da un Paese extracomunitario.

Si tratta tuttavia di dati che forniscono una evidente sottostima di quella che è la reale consistenza della presenza extracomunitaria in ambito CEE; una puntuale quantificazione del fenomeno è resa impossibile dalla larga diffusione di posizioni irregolari e molto spesso sfuggenti al tentativo di rilevazione statistica.

È comunque certo che, stante la forte pressione espulsiva di vaste aree del Terzo Mondo (legata al forte divario tra crescita demografica ed economica), la spinta alle frontiere dell'Europa dei 12 sarà in futuro ancora più massiccia di quella attuale. E non è forse azzardato ritenere che il fenomeno della mobilità internazionale verrà ad avere un ruolo determinante, forse persino superiore a quello svolto dalla fecondità, nel ridisegnare la «mappa demografica» europea degli anni 2000.

Le conseguenze economiche, politiche, sociali e culturali dell'evoluzione demografica in Europa.

Il fattore demografico nell'accrescimento della spesa pubblica

Come è noto, l'invecchiamento demografico genera inevitabilmente un incremento dell'ammontare complessivo dei trasferimenti (pensioni) con cui il sistema della sicurezza sociale «sostiene» la popolazione che è uscita dalla vita attiva. Tali trasferimenti, che coprono più del 50% delle risorse di cui dispone il complesso della popolazione anziana e più dell'80% del reddito disponibile nell'ambito del sottoinsieme degli ultrasessantacinquenni, sono in genere un diritto che i beneficiari hanno acquisito mediante contributi versati in epoche precedenti e svolgono, all'interno della società un ruolo fondamentale nella redistribuzione dei redditi. Tuttavia, nel vigente sistema pensionistico «di ripartizione», essi trovano copertura finanziaria «anno per anno» attraverso un complesso di versamenti imposti per legge al sistema produttivo e generalmente a carico (direttamente o indirettamente) dell'insieme dei lavoratori.

Un indicatore grezzo del livello con cui si manifesta il carico contributivo nell'ambito di una popolazione si ottiene dal rapporto tra l'ammontare di soggetti che hanno superato il limite superiore dell'età lavorativa ed il numero di coloro che si trovano entro l'intervallo che definisce gli estremi di tale età (convenzionalmente posti tra il 15-esimo ed il 65-esimo compleanno).

Attualmente, per l'insieme dei 12 Paesi della CEE il suddetto rapporto è di circa uno a cinque, ma dovrebbe salire a uno a quattro agli inizi del prossimo secolo e a due a cinque nel 2040. Una tendenza che, sommata a fattori come l'estensione della copertura pensionistica a nuove categorie di beneficiari e/o la rivalutazione delle prestazioni, potrebbe portare il carico pensionistico a livelli preoccupanti.

D'altra parte, le soluzioni per fronteggiare una tale prospettiva di aggravio della spesa sono fortemente condizionate dalla struttura stessa dei sistemi previdenziali in atto. L'i-

La pressione migratoria dai paesi extracomunitari contribuirà a ridisegnare la mappa demografica della Europa forse più delle stesse modificazioni nella fecondità.

Nel 2040 in Europa raddoppierà il rapporto fra ultrasessantacinquenni e popolazione in età da lavoro con conseguenze pesanti sui carichi pensionistici.

potesi di passaggio dall'attuale sistema di ripartizione a quello di capitalizzazione appare in ogni caso poco realistica, in quanto i vantaggi del secondo avrebbero come contropartita i costi proibitivi legati all'esigenza di una doppia contribuzione per la costituzione del fondo iniziale.

Ci si dovrebbe dunque orientare più verso un sistema in cui la capitalizzazione agisce in via complementare rispetto alla ripartizione (e viene sovente incentivata sul piano fiscale) ma non giunge ad essere integrata in un sistema nazionale di protezione sociale. Al tempo stesso, nella ricerca delle soluzioni si fa sempre più strada la prospettiva di uno spostamento in avanti, graduale nel tempo, dell'«età limite» di uscita dalla popolazione attiva.

Un'altra importante conseguenza dell'invecchiamento demografico sulla spesa pubblica riguarda il settore della sanità.

Come è noto, le spese mediche sono fortemente correlate all'età degli assistiti e, dopo aver presentato un massimo relativo in corrispondenza della prima infanzia, risultano fortemente crescenti col passare alle età mature ed a quelle senili.

Pertanto, se da un lato la contrazione della frequenza di nascite potrà in parte alleggerire il bilancio della sanità, dall'altro un tale risparmio troverà ampia compensazione nella maggior presenza di interventi nell'ambito della popolazione anziana. Secondo stime della Commissione CEE, solo per effetto dei cambiamenti nella struttura per età della popolazione si dovrebbe registrare un incremento della spesa sanitaria del 9% tra il 1975 ed il 1995.

Tale crescita sembra fortemente polarizzata attorno ai ricoveri ospedalieri; eloquente è in tal senso il dato del Regno Unito, ove gli ultrasessantacinquenni coprono circa il 50% delle degenze. Anche per quanto riguarda le case di ricovero per anziani, un altro settore destinato a registrare forti incrementi, nonostante l'obiettivo dichiarato dalle Autorità sia in generale quella di favorire al massimo la permanenza domiciliare, non sembra che si vada prospettando un quadro di misure (aiuti finanziari, assistenza alle famiglie, ecc.) sufficienti a frenare una tendenza inevitabilmente destinata a cre-

scere per l'azione combinata di modelli culturali sempre meno altruistici e di reti familiari sempre più «sottili».

Dal fronte giovanile non dovrebbero, invece, provenire spinte al rialzo della spesa pubblica; anzi, in questo ambito la dinamica demografica dovrebbe agire in senso riduttivo, anche se, trattandosi in genere di spese che sono caratterizzate da una elevata rigidità verso il basso, le prospettive di riduzione sono più che altro teoriche.

In ogni caso, il costo globale delle prestazioni sociali per famiglia e maternità, che dovrebbero diminuire parallelamente al calo delle nascite, incide per non più del 2-3% del Prodotto Intero Lordo dei paesi membri, assai meno di quanto «pesino» i costi sanitari e previdenziali.

Un'altra area in cui i costi sociali dovrebbero abbassarsi per effetto della dinamica demografica legata alla componente giovanile è quella dell'istruzione, ma il prevedibile calo degli utenti potrà forse più riflettersi in un miglioramento dei servizi che non in un loro minor costo sociale. Progetti per l'ampliamento della «fascia dell'obbligo» e per una sempre più ampia partecipazione al processo di formazione scolastica e professionale non sembrano certo compatibili, anche per la presenza di una struttura rigida e difficilmente riconvertibile, con politiche di risparmio.

È questo dunque il quadro evolutivo della spesa pubblica in cui prenderà vita il «Grande Mercato» del 1993. E se oggi le evoluzioni dei sistemi istituzionali sono ancora divergenti, con i Paesi del Sud orientati verso modelli di protezione sociale che altri, come il Regno Unito, tendono invece a rimettere in discussione, un dato accomuna tutti i membri della CEE: l'esigenza di adattamento a forti incrementi dei costi sociali. Nell'area della sanità il «Grande Mercato» potrà forse permettere una maggior concorrenza nel settore farmaceutico e in quello ospedaliero, si potrà altresì realizzare un miglior utilizzo delle attrezzature, ma nessun beneficio sembra comunque ipotizzabile per quanto riguarda i costi del personale che sono, e saranno ancora, la componente più rilevante della spesa sanitaria.

Relativamente al settore delle pensioni non

Aumenteranno i trasferimenti verso i non più attivi, le spese sanitarie e dunque il carico della spesa pubblica.

Occorrerà incentivare al massimo la permanenza domiciliare degli anziani con misure concrete di sostegno.

sembra realistico immaginare un sistema previdenziale comunitario che aggregi gli attuali sistemi nazionali di ripartizione.

Ciò che forse ci si può attendere è la realizzazione di economie di scala nel settore della capitalizzazione, con la moltiplicazione di offerte di prodotti finanziari (generalmente da fonti private) più sicuri e competitivi. Inoltre, si potrà forse accentuare ed internazionalizzare la forza attrattiva di alcune regioni che già oggi sono tipiche mete di accoglienza di soggetti nella «terza età».

In conclusione, a breve termine il fenomeno di calo della fecondità in corso nell'Europa dei 12 potrà favorire economie sul piano delle prestazioni familiari e, in misura minore, delle spese per l'istruzione; potrà inoltre aumentare le entrate fiscali attenuando il complesso delle detrazioni per figli a carico ed accrescendo il numero di coppie a doppio reddito. Ma a lungo termine il conto della previdenza e dell'assistenza sociale finirà per compensare largamente queste maggiori entrate.

D'altra parte, anche una possibile (ma a tutt'oggi improbabile) ripresa della fecondità non sarebbe certo esente da problemi sul piano della spesa pubblica: l'indice di dipendenza totale (giovani + anziani/popolazione attiva) verrebbe infatti ad accrescersi per effetto dell'incremento di entrambi i segmenti di popolazione a carico del complesso dei lavoratori.

Le dinamiche demo-economiche

L'offerta di lavoro nell'Europa dei 12 aumenterà leggermente fino al 1995, si stabilizzerà sino al 2010 per poi diminuire sempre più rapidamente: 140,6 milioni di unità nel 1985, 145,8 nel 2005, 131,6 nel 2025. Ciò dovrebbe valere nell'ipotesi di tassi di attività costanti; un ipotetico aumento di questi ultimi, abbastanza realistico per la popolazione femminile, potrebbe certamente frenare il calo dell'offerta, anche se in corrispondenza di alcuni settori meno «appetibili» si verrebbero in ogni caso a creare situazioni di «vuoto» eventualmente colmabili con l'immigrazione di mano d'opera extracomunitaria. L'invecchiamento demografico dovrebbe altresì accrescere l'età media della popolazione

attiva; un fenomeno che, se da un lato sembra potrà avere una influenza trascurabile in termini di produttività (anche a seguito dell'accentuarsi del processo di terziarizzazione dell'economia), dall'altro non mancherà di porre freni alla mobilità territoriale e professionale: la presenza di carichi familiari, un consolidato inserimento nell'ambiente residenziale e di lavoro, la minor disponibilità a rivedere l'impostazione della propria vita, sono infatti fattori che agiscono in misura crescente al crescere dell'età e che potrebbero contribuire ad attenuare il dinamismo della forza lavoro proprio in tempi in cui il sistema sociale richiederà alla classe produttiva un maggior impegno ed un crescente apporto in termini di contributi. Sul fronte della domanda, il futuro imporrà al mercato importanti adattamenti qualitativi e quantitativi.

I «nuovi vecchi», più ricchi ed esigenti, stimoleranno innovazioni nella domanda di servizi collettivi (abitazioni, viaggi, salute, trasporti, ecc.) ed analoghi stimoli potranno prodursi per effetto della accresciuta presenza di famiglie monoparentali, dei «singles», e di tutte le nuove strutture o modelli socio-familiari che andranno affermandosi. Viceversa, situazioni di stasi sembrano prevedibili per l'area dei beni e servizi destinati ai giovani, nonché per quei prodotti (soprattutto alimentari) il cui consumo è in qualche modo legato alla consistenza numerica della popolazione.

In conclusione, la valutazione dei cambiamenti demografici in un'ottica di tipo economico segnala l'opportunità di mettere in conto importanti revisioni degli equilibri esistenti.

Giova tuttavia in proposito ricordare come, in genere, il sistema economico sia capace di adattamenti più rapidi del ritmo di variazione delle strutture demografiche. Più che queste ultime saranno forse ancora i gusti ed i modelli di vita ad assumersi la vera responsabilità delle innovazioni più significative nell'Europa del XXI secolo.

Conseguenze politiche, sociali e culturali dell'evoluzione demografica

La pressione demografica non si è esercita-

I costi crescenti per la previdenza e l'assistenza sociale compenseranno largamente le minori spese per le fasce giovanili.

L'offerta di lavoro nella CEE, attualmente in crescita, diminuirà velocemente a partire dal 2010, mentre aumenterà l'età media della popolazione lavorativa, con riflessi negativi sulla sua mobilità.

ta allo stesso modo su tutto il territorio europeo. Vi sono oggi densità che provocano sensazioni di sovrappopolazione in alcuni Paesi, ma non mancano esempi opposti; specie se si passa dal piano nazionale a quello di regioni o aree più circoscritte.

Anche l'invecchiamento demografico agisce, ed agirà in futuro, con comportamenti differenziali. Tradizionalmente originatosi nelle aree rurali, esso tende progressivamente a spostarsi verso i centri urbani che, d'altra parte, vanno progressivamente perdendo la capacità attrattiva che li caratterizzava nel passato.

Al tempo stesso, il legame tra dimensione quantitativa e potenza politico-militare risulta solo in parte attenuato dai moderni processi di sviluppo economico. Non vi è infatti «grande Paese» (nel mondo industrializzato) che non sia tale anche sul piano demografico. E se è in dubbio che la popolazione rappresenta la risorsa fondamentale di un sistema militare basato sulla coscrizione, come è quello attualmente vigente in ambito europeo, è altrettanto vero che tale risorsa sarà nel futuro sempre meno abbondante; con la riduzione di effettivi che si verificherà in alcune grandi potenze (si pensi alla RFG o alla stessa Italia) il futuro riserverà a Paesi come la Turchia (la cui popolazione è alimentata da 1,5 milioni di nascite annue) un ruolo certamente considerevole nel mantenere in vita, almeno sotto il profilo della componente umana, l'attuale sistema difensivo dell'Europa occidentale.

Va inoltre osservato che la capacità di polyvalenza di un collettivo si accresce, in genere, con la dimensione demografica. L'esistenza di produzioni specializzate è certamente condizionata dalla presenza di adeguati sbocchi: si pensi al settore dell'arte o della produzione audiovisiva, ove i piccoli Paesi sono assoggettati ad una forte permeabilità culturale.

Sul fronte opposto, più è grande la dimensione demografica, più esistono difficoltà di integrazione e coordinamento; aumentano così i costi del consenso, necessari a motivare e rendere applicabile le decisioni. Inoltre, l'isolamento dei gruppi etnici e sociali è più frequente nei grandi Paesi, in cui tendono a persistere segregazioni culturali e

spaziali.

L'invecchiamento della popolazione introduce mutazioni profonde anche sul piano dei valori dominanti e dei comportamenti.

Le istituzioni ed i modelli propri delle età anziane acquistano importanza e possono far emergere una sub-cultura specifica della terza età, qualcosa che, come accade abbastanza spesso nel settore dei giovani arrivi a trascendere le differenze fra classi sociali. Tale sub-cultura troverebbe altresì motivi di sostegno nella presenza di situazioni di isolamento o di «spazio riservato» in cui potrebbero venirsi a trovare le generazioni di anziani del futuro, ma potrebbe venire contrastata dalla concreta realizzazione delle proposte miranti a «spostare in avanti la soglia della vecchiaia» attraverso la valorizzazione delle esperienze lavorative e lo sviluppo di iniziative associative.

Parallelamente al fenomeno di cui sopra, l'importanza relativa della sub-cultura giovanile sembra destinata a decrescere. Ciò verrebbe favorito da una maggior facilità di inserimento-integrazione dei giovani nel mondo degli adulti, una prospettiva resa possibile dall'accrescimento delle opportunità occupazionali per le giovani generazioni che saranno sempre meno numerose (e tra loro meno concorrenziali).

Le relazioni nell'ambito della famiglia nucleare dovrebbero risultare nel complesso più equilibrate, in forza della prosecuzione del processo di emancipazione femminile, ma meno intense: le consistenti generazioni di figli unici avranno una «storia affettiva e di relazioni parentali» ben diversa dai loro genitori. I contatti sociali tenderanno a stabilirsi più nel quadro professionale che in quello familiare, favorendo così una segregazione sociale e culturale per gruppi d'età.

Legittimità e difficoltà delle politiche demografiche

La consapevolezza e la sensibilità alle conseguenze dei fenomeni demografici è assai variabile nell'ambito dei diversi Paesi.

Quelli più toccati dal calo della natalità sembrano tuttavia i meno orientati ad agire. Ciò si spiega con una pluralità di motivi: la sen-

I problemi legati ai mutamenti demografici non si sono ancora tradotti in politiche.

sazione di sovrappopolazione che è ancora largamente diffusa, la mancata percezione (o sottovalutazione) dei costi e degli squilibri legati all'accentuazione dell'invecchiamento, il ricordo sia delle politiche pro-nataliste, legate a vicende storiche che si vogliono dimenticare, sia della pressione demografica che, nel passato, ha favorito massicci fenomeni di espatrio.

Nei Paesi anglosassoni ciò che incontra le maggiori resistenze è lo stesso principio dell'intervento dello Stato in un campo, come è quello della procreazione, in cui si vorrebbe fosse sempre più garantito il fondamentale principio della libertà di scelta.

Paradossalmente, è la Francia, Paese in cui la dinamica demografica sembra meno preoccupante, quello che si è orientato con più decisione verso una politica di interventi, anche se, va ricordato, la Francia è anche il Paese in cui il problema demografico è venuto alla luce assai prima che altrove.

La legittimità di una politica demografica nel campo della fecondità si basa su due argomentazioni importanti: innanzitutto si tratta di permettere alle famiglie che desiderano avere più figli la piena realizzazione di tale desiderio; un obiettivo che, dal confronto fra i livelli della fecondità attesa e quelli della fecondità effettivamente realizzata sembra venga raggiunto, nella realtà del nostro tempo, assai meno frequentemente di quanto si creda.

Un secondo aspetto che merita attenzione è quello relativo al carico previdenziale. Ne-

gli attuali sistemi di ripartizione, il futuro pensionistico delle coppie senza figli verrà assicurato grazie alle scelte ed all'impegno (non esente da costi) delle coppie prolifiche. Un elementare principio di giustizia sociale imporrebbe la socializzazione di tutti quei costi privati che si configurano come un investimento in risorse umane di cui verrà a beneficiare l'intera collettività.

Inoltre, non potrebbe certo sembrare anomalo se lo Stato, garante dell'interesse collettivo, si facesse carico di indirizzare i comportamenti individuali lungo direzioni che mirano al raggiungimento di un equilibrio generali. L'efficacia delle politiche demografiche non è comunque facilmente misurabile se non sotto condizioni precise; esse richiedono: lunga durata, ampiezza e coerenza degli interventi, identificazione di appropriati termini di riferimento.

Solo la Francia, ed in misura minore, la Repubblica Democratica di Germania, hanno recentemente realizzato politiche di sostegno della fecondità in grado di soddisfare detti requisiti. Dalla loro esperienza si ricavano complessivamente indicazioni di efficacia. Il rapporto tra sforzi e risultati sembra aver in buona parte soddisfatto le aspettative. Il risultato di tali politiche è stato stimato in termini di un rialzo del numero medio di figli per donna compreso tra 0,2 e 0,5; il che, nelle condizioni attuali, equivale pur sempre a passare dalla certezza del calo demografico alla possibilità di mantenere almeno il livello del ricambio generazionale.

Occorre permettere alle famiglie di raggiungere i livelli di fecondità attesa, ripensando la fiscalità, socializzando i costi di investimento in risorse umane.

COMUNITÀ E STATI MEMBRI PRIMA E DOPO L'ATTO UNICO EUROPEO

di Alessandro Migliazza*

È ormai riconosciuta la preminenza del diritto comunitario. Esiste tuttavia un «nocciolo duro» e intangibile di principi nazionali.

Ogni sistema giuridico non può venire descritto senza che si consideri la concreta applicazione delle norme, strumentali e materiali, che lo compongono, ed il rapporto che lo lega alla vita sociale ed alla struttura organizzativa rispetto alle quali esso opera. Tale indagine appare necessaria in modo particolare rispetto alle Comunità europee, e va ricordato che nonostante che esse operino nello stesso ambito territoriale rispetto ad una medesima società, e nonostante uno sforzo continuo di armonizzazione i tre ordinamenti rimangono tuttora distinti: anzi la differenza è aumentata in seguito all'Atto Unico Europeo (A.U.E.), anche se esistono strumenti comunitari per dirimere i conflitti fra l'uno e l'altro, e per delimitarne l'ambito reciproco di azione¹. Le comunità europee rimangono tuttora essenzialmente comunità di diritto, nelle quali la norma ha una valenza ed un'efficacia maggiore che nelle comunità statuali, e ciò nonostante che con l'Atto unico l'azione del Consiglio europeo e quella compiuta rispetto alla cooperazione in materia di politica estera non siano caratterizzate dalla tipicità degli atti e sfuggano al controllo giurisdizionale comunitario².

L'aspetto originario e la natura del sistema delle Comunità sussistono tuttora, e si ricollegano alla loro derivazione dai Trattati istitutivi, atti propri dell'ordinamento internazionale e posti in essere dagli stati membri, che determinano l'aspetto e lo sviluppo del sistema stesso.

Appare quindi antistorico lo sforzo di taluni autorevoli scrittori che, intorno al 1985, si opponevano all'Atto unico sostenendo che esso avrebbe turbato il processo di integrazione comunitario³, processo che non può invece prescindere dall'azione degli Stati membri.

Ciò viene proprio dimostrato dall'attuazione dell'Atto unico, più ancora che dalle norme del Trattato stesso. A tre anni oramai dalla sua mise en route (luglio 1987) si possiedono elementi sufficienti per considerare le forze che hanno permesso l'evoluzione concreta del sistema, e ciò anche in relazione agli eventi che al momento della firma dell'Atto apparivano impensabili e che hanno esercitato un profondo influsso sul sistema stesso.

1. Si deve subito rilevare che l'evoluzione verificatasi nelle Comunità ad opera dell'Atto unico, della applicazione che esso ha avuto e dell'influsso operato dai mutamenti verificatesi nel mondo internazionale, confermano la piena capacità di adattamento del sistema comunitario al variare dei rapporti fra gli Stati membri e le istituzioni e delle istituzioni fra di loro, mantenendo intatti i principi e le caratteristiche fondamentali.

In uno studio recente⁴ mi sono sforzato di individuare tali caratteristiche, e le ragioni di tale continuità nella aderenza delle linee direttive dell'ordinamento comunitario alle esigenze della odierna vita internazionale. Gli autori dei Trattati istitutivi ebbero sempre presente la essenzialità della collaborazione degli Stati membri, anche se e proprio perché essi gelosamente difendono la supremazia su persone e cose pur nell'azione svolta nell'ambito della Comunità, limitando l'esercizio di essa solo ove appare necessario. Ciò non è affatto una caratteristica delle Comunità europee che si caratterizzano invece per l'efficacia diretta degli atti che emanano: la cooperazione fra gli Stati, che appare una linea direttiva della vita moderna⁵ esige infatti una limitazione reciproca di essi in tutte le materie in cui si impone una gestione comune. Il principio viene chiaramente

te espresso nell'art. 5 C.E.E., che impone agli Stati membri di assumere tutte le misure (anche di ordine costituzionale, ha sempre chiarito la Corte di Giustizia) necessarie perché le istituzioni comunitarie adempiano alle loro funzioni.

Si tratta, sostanzialmente, di un'obbligazione di risultato, il cui adempimento è assicurato da una serie di mezzi di garanzia e di coazione, in particolare ad opera della Commissione e ancor più dalla Corte di giustizia: a quest'ultima, anzi viene attribuito un potere che si esplica nei confronti dell'azione degli organi giurisdizionali degli Stati membri (art. 177 C.E.E.). A sua volta, la Corte di giustizia ha affermato il proprio potere ulteriore di indicare il modo di adeguamento del diritto interno quando ciò sia necessario per l'esatta interpretazione del Trattato⁶.

Naturalmente al principio di separazione fra ordinamento comunitario affermato sia dalla Corte di giustizia delle Comunità⁷, sia dalla Corte costituzionale italiana⁸, si ricollegano alcune difficoltà di attuazione. In Italia però, superate le resistenze alla affermazione del principio del primato del diritto comunitario e dell'efficacia diretta di esso, permane o meglio è stata di recente riaffermata la convinzione che taluni principi fondamentali della Costituzione, sia relativi alla struttura dello Stato e della società statuale, sia a tutela dei diritti umani formino un «nociolo duro» che il diritto comunitario non può scalfire⁹.

2. Altrettanto importante, ai fini di connettere i caratteri della Comunità, appare il rilievo che sin dai primordi era vivo il convincimento che una cooperazione in un ambito economico - in un primo momento ristretta al campo carbossiderurgico - ottenuta affermando il principio della limitazione alla sovranità degli Stati, appariva più che altro un'esperienza necessaria per giungere, attraverso successivi ampliamenti territoriali e di materia, ad una unità economica completa, dalla quale sarebbe, in un tempo successivo potuta nascere una struttura federale. Se questa rimaneva e rimane tuttora una meta, la struttura posta in essere ha assunto invece indubbiamente un carattere confederale caratterizzato da un aspetto evolutivo e da

un progressivo ampliamento¹⁰. Già nella proposta Schuman per una comunità carbossiderurgica si prevedeva che ad essa potessero aderire altri Stati europei, ed altri (anche extraeuropei) associarsi ad essa, e nelle premesse al Trattato di Parigi, si considera «che l'Europa si costituirà solo con attuazioni concrete che creino innanzitutto una solidarietà di fatto, e con l'instaurazione di basi comuni di interesse economico»¹¹. Tale essendo il modo di attuazione predisposto è facile notare che esso si è precisato nel suo svolgimento come tale da esigere il permanere della sovranità degli Stati membri, e ciò in contrasto stridente con l'affermazione federalistica, che richiede la cessazione di tale sovranità.

Le funzioni attribuite al Consiglio, la stessa attribuzione agli Stati membri di una posizione privilegiata innanzi alla Corte, insieme alle istituzioni, la riaffermazione costante che i Trattati istitutivi, e cioè strumenti dell'ordinamento internazionale, costituiscono la base del sistema comunitario, la stessa attuazione di una cooperazione politica, e di una collaborazione fra Stati membri nel campo esterno richiamano i fondamenti di una struttura di tipo confederale e non federale pur tenendo presente come a tali figure non si attribuisca più una differenza ontologica¹².

Certamente le Comunità, dal punto di vista storico, rappresentano un *quid novi*. La trasformazione di un ente-consociazione di Stati in Stato federale è infatti storicamente avvenuta o in modo cruento (Confederazione elvetica), o in seguito ad eventi bellici (Impero tedesco) o ad opera di una riforma costituzionale (Stati Uniti). Nelle Comunità europee invece l'idea federale fu posta, all'inizio, come una meta: ma essa può venire raggiunta, secondo i suoi istitutori, solo attraverso un'opera di avvicinamento graduale. Il fallimento delle proposte del Parlamento per accelerare questo cammino dimostra da una parte come la tesi dei fondatori della Comunità fosse esatta e d'altra parte che la meta appare ancora molto lontana.

3. A questa tesi l'Atto unico dà una precisa conferma. Gli Stati membri hanno voluto inserire nei Trattati le nuove materie (la

L'Atto Unico ha irrobustito le istituzioni comunitarie e, al tempo stesso, rafforzato la posizione dei singoli stati: si va verso una confederazione «sui generis» di Stati.

Coesione economica e sociale, la Ricerca e sviluppo tecnologico, l'Ambiente, l'Unione economica e monetaria) introdotte dall'azione congiunta Commissione - Corte, favorita dal criterio di votazione del Consiglio: la necessaria unanimità favoriva infatti l'introduzione di nuove politiche ex art. 235, in quanto gli Stati contrari potevano in cambio della loro adesione ottenere sostanziali compensi. L'adozione di atti sottratti al controllo della Corte e aventi natura di atti politici da parte del Consiglio europeo e la collaborazione nel campo della politica estera permette poi agli Stati membri di tracciare le linee generali dello sviluppo comunitario. Ed infine la nuova disciplina del ravvicinamento delle legislazioni e le modificazioni apportate all'art. 100 C.E.E. (v. artt. 18 e 19 A.U.E.), riconoscono ai sistemi degli Stati membri un'autonomia ben maggiore di quella precedente, in tutti i campi in cui non abbia operato l'iniziativa comunitaria dal 1988 al 1992¹³ e consentono loro riserve assai ampie rispetto alle misure assunte a maggioranza dal Consiglio in questa materia (art. 100 A n. 4). Ed infine si ricordi come all'Atto finale sono allegate venti dichiarazioni, comuni o unilaterali, molte delle quali contengono l'espressione di riserve.

Tale punto merita di essere ulteriormente approfondito.

In realtà proprio nel campo del ravvicinamento delle legislazioni statuali si sono verificate, sino al 1985, le maggiori remore all'attuazione dei fini comunitari¹⁴. Sul punto, l'Atto unico ha concesso al diritto comunitario una maggiore larghezza nei mezzi d'azione e nella scelta degli atti: non più solo direttive, ma direttive, regolamenti, decisioni ed ogni altro atto (misure) idoneo. Senonché il principio stesso dell'equivalenza fra legislazioni statuali (art. 100 B), le larghissime deroghe concesse agli Stati al fine di permettere loro di conservare la propria legislazione e il principio dell'equivalenza e la facoltà di disapplicare gli Atti del Consiglio assunte a maggioranza (artt. 100 A e n. 2, 3, 4, 5, Art. 100 B n. 1) o hanno rinforzato nei confronti delle norme precedenti la autonomia degli Stati membri rispetto all'azione delle istituzioni comunitarie, o l'hanno man-

tenuta inalterata non modificando la previsione generale di cui all'Art. 100 A, I co. Non sembra quindi accettabile che l'espressione «marché intérieur» raffiguri un livello di integrazione maggiore di quella, configurata sia dai Trattati di Parigi, con l'espressione «marché commun», indicando in altre parole l'esistenza di un «Binnenmarkt» mentre con i Trattati di Parigi si prevedevano soltanto «binnenmarkthnliche Verhältnisse». Con l'Atto unico, ritengo, si sono previsti soltanto nuovi strumenti per raggiungere gli scopi che il Mercato comune originariamente si prefiggeva, e ciò in quanto negli Stati membri si è radicata la convinzione che fosse necessario raggiungere il risultato che sin dall'origine essi si erano prefissi.

Resta solo da aggiungere che colla disposizione di cui all'art. 100 A4, ultima parte, viene offerta agli Stati membri la possibilità di adire direttamente la Corte, senza ricorrere previamente alla Commissione per instaurare un giudizio di inadempienza nei confronti di un altro Stato: ciò che rafforza indubbiamente la posizione degli Stati stessi, e rende più sfumato l'aspetto comunitario della procedura.

La riaffermazione del ruolo essenziale degli Stati membri, ed insieme il consolidamento della Comunità e delle sue istituzioni riconfermano la validità dei principi della separazione dei due ordinamenti (comunitario e degli Stati membri), e della primazia del diritto comunitario.

D'altronde il principio di primazia opera nei precisi margini previsti dall'art. 5 C.E.E., che prevede come si è detto, un obbligo di risultato e non oltre. Come ha affermato la Corte costituzionale italiana dalla sentenza 170/1984 in poi la norma italiana contraria al diritto comunitario è inefficace e non nulla, e riprende il suo vigore nel momento in cui la norma comunitaria a cui il diritto italiano si è adeguato cessa di operare.

Così non dubiterei che le norme di una direttiva immediatamente obbligatoria avessero negli ordinamenti statuali efficacia verticale ed orizzontale fino a che la Corte delle Comunità lo ha riconosciuto, ed abbiano ora solo una efficacia verticale, da quando la giurisprudenza della Corte è mu-

tata in questo senso¹⁵. Il processo di erosione nelle competenze degli Stati è quindi direttamente collegato all'evoluzione comunitaria. Sotto questo aspetto dall'Atto unico non deriva alcun mutamento al sistema dei rapporti fra il sistema della Comunità e degli ordinamenti degli Stati membri.

4. Un conflitto fra i tre sistemi, il sistema generale, che ormai si identifica con la C.E.E., e i due sistemi speciali della C.E.C.A. e della C.E.E.A.¹⁶ nasce dal carattere di comunità di diritto dei tre enti. A sua volta, come si è già rilevato, tale carattere deriva dalla supremazia del diritto dei Trattati rispetto ad ogni altra fonte di diritto comunitario, e dalla circostanza che i Trattati non possono venire modificati con procedimenti puramente interni alla Comunità, proprio perché essi sono atti tipici di un ordinamento distinto dal diritto comunitario, e cioè dell'ordinamento internazionale generale. L'art. 235 C.E.E. ha di molto ampliato il quadro delle politiche comunitarie, e ciò quasi sempre con l'avallo della Corte, ma non ha mutato, né poteva farlo, i fini che si prefigge la Comunità che sono (e restano) i fini dei Trattati istitutivi. Sotto questo aspetto l'AUE, riportando una serie di materie alla competenza esclusiva del Consiglio e quindi degli Stati membri, rappresenta un ritorno ai Trattati originari, che avevano disciplinato il modo delle politiche comunitarie. Le nuove politiche vengono così assorbite nei Trattati, e si noti che la Corte dopo l'Atto unico non ha mancato di sanzionare lo sforzo delle altre istituzioni comunitarie quando esse hanno cercato di avvalersi ancora dell'art. 235, che richiede il consenso unanime degli Stati membri, anziché seguire la procedura di cooperazione, che richiede invece la maggioranza¹⁷.

5. Le riserve mosse dalla dottrina contro l'Atto unico soprattutto nel tempo intercorrente fra la sua approvazione e l'entrata in vigore coglievano nel segno quando ponevano in rilievo che con esso gli Stati membri riaffermavano di essere sostanzialmente i veri promotori del diritto comunitario, con ciò facendo prevalere la politica propria del Consiglio nei confronti dei progetti federalistici del Parlamento. Probabilmente però solo la vigorosa azione delle

Istituzioni nell'attuare il programma che i vertici successivi all'Atto unico avevano prefissato ha messo in luce la volontà degli Stati membri di realizzare il mercato comune europeo.

In realtà le difficoltà incontrate dal sistema comunitario sino all'anno 1988 avevano a poco a poco persuaso della necessità che l'unione economica europea dovesse venire realizzata con la maggiore chiarezza possibile, prevedendo quindi le modificazioni necessarie dei rapporti fra istituzioni e Stati membri. Questa convinzione portò dal lato strutturale ad un rafforzamento della posizione della Commissione, strumento indispensabile per lo sviluppo della Comunità, mentre gli Stati membri riaffermavano il loro diritto di agire direttamente avanti la Corte contro l'inadempienza degli altri Stati in una materia essenziale quale quella del riavvicinamento delle legislazioni. Il rafforzamento si ha rispetto alle competenze C.E.E. sia con l'introduzione nell'A.U.E. della nuova norma di cui all'art. 145 C.E.E. che le conferisce il potere di esecuzione delle norme emanate dal Consiglio, sia attribuendo ad essa una posizione autonoma rispetto alle iniziative di politica estera indispensabile per lo sviluppo della Comunità.

La nuova previsione dell'art. 145 C.E.E., in particolare, si è dimostrata di grande rilievo: si pensi soprattutto al potere concretantesi in una vera sostituzione del Consiglio attribuito alla Commissione di adottare le misure transitorie che devono essere assunte per il riavvicinamento delle legislazioni in relazione all'applicazione del diritto comunitario alla ex Repubblica Democratica tedesca¹⁸.

Altrettanto fondamentale ed estremamente efficace appare l'azione svolta dalla Commissione insieme al Consiglio nell'adozione delle circa trecento direttive necessarie per attuare le azioni previste per la fase esecutiva dell'Atto unico. In sostanza sembra potersi affermare che gli Stati membri si sono persuasi della necessità di superare del tutto l'ostilità nei confronti della Commissione che aveva portato al compromesso del Lussemburgo nel 1966 e al rafforzamento del CO.RE.P.E.R.: anzi, essi ritengono ora che la loro azione si debba integrare con

Grazie all'Atto Unico, è stata permessa, in questi anni, un'azione efficace e adattiva.

Le stesse difficoltà nel cammino dell'integrazione hanno, paradossalmente, favorito l'azione delle istituzioni comunitarie.

quella dell'istituzione che ha il compito di tutelare l'osservanza dei Trattati.

Tale conclusione non viene però accolta con generale consenso. Ad esempio da ultimo lo Starace¹⁹ ha negato che l'attribuzione alla Commissione di un potere di esecuzione dei provvedimenti del Consiglio rivesta una reale portata, sia perché tale conferimento non sarebbe obbligatorio, sia perché l'esercizio del potere può venire sottoposto dal Consiglio stesso a determinate modalità e a controlli. Gli argomenti addotti non sembrano però convincenti. L'espressione usata nell'A.U.E. (Il Consiglio conferisce) ha infatti valore imperativo, ed appunto per questo si prevede la facoltà del Consiglio di riservarsi in casi specifici la competenza di esecuzione. Circa poi l'intervento del Consiglio e dei vari comitati previsti nell'attuazione da parte della Commissione dei poteri a lei conferiti, esso si rapporta a quella collaborazione istituzionale fra Consiglio e Commissione che era stata prevista nel Trattato di Roma e che il compromesso del Lussemburgo aveva attuato.

Resta da aggiungere che assai importanti, proprio sotto il profilo della collaborazione fra Consiglio e Commissione, appaiono i poteri attribuiti a quest'ultima nella procedura di cooperazione fra Consiglio e Parlamento europeo (art. 7 A.U.E., art. 149 C.E.E.). E va rilevato a questo proposito che i poteri conferiti al Parlamento nella procedura di cooperazione appaiono assai limitati in quanto, come viene esattamente posto in rilievo dallo stesso Autore, in caso di rifiuto integrale della posizione comune adottata dal Parlamento - Consiglio, l'azione del Parlamento può solo far sì che renda necessaria una seconda lettura da parte del Consiglio e quindi condizionare l'adozione dell'atto al conseguimento dell'unanimità in seno ad esso²⁰. Si tratta in sostanza di un potere ad effetti negativi, il che conferma come in caso di conflitto fra l'istituzione che rappresenta la popolazione della Comunità e l'istituzione che rappresenta gli Stati membri prevalga sempre alla fine quest'ultima. È bensì vero che in taluni casi viene richiesto il parere conforme del Parlamento al quale viene così conferito un potere di co-decisione vero e proprio: ma tale potere vie-

ne previsto eccezionalmente, in due ipotesi soltanto, mentre prima dell'A.U.E. il Parlamento poteva, in virtù della sentenza della Corte di Giustizia del 29/10/1980 in cause riunite 138/79 e 139/79, influire sulle decisioni del Consiglio in tutti i casi in cui fosse richiesto un parere obbligatorio.

6. Qualche osservazione deve essere fatta relativamente alla cooperazione comunitaria nel campo della politica estera. Le norme introdotte nel sistema comunitario attraverso l'art. 30 A.U.E. si limitano a prevedere, in modo assai generico, l'obbligo degli Stati membri «per definire e attuare in comune una politica estera europea».

Quali modi di attuazione, si prevedono essenzialmente un obbligo degli Stati membri di informazione reciproca e un obbligo di consultazione in merito ad ogni problema di politica estera di interesse generale «per assicurare che la loro influenza congiunta si eserciti nel modo più efficace attraverso la concentrazione e la convergenza delle loro posizioni e la realizzazione di azioni comuni». Tali azioni si esercitano, colla cooperazione «a pieno titolo» della Commissione, ad opera dei Ministri degli Affari Esteri degli Stati membri e di un componente della Commissione in riunioni ad hoc e in occasione delle sessioni del Consiglio europeo. È stata così istituzionalizzata un'azione esterna svolta nel passato colla cooperazione di tutte le istituzioni e con una certa ampiezza²¹, soprattutto, ma con qualche dubbio, nel caso delle Falkland Malvinas²². Si tratta dunque di atteggiamenti comuni che per venire esercitati richiedono ogni volta l'accordo degli Stati. Questo accordo si è verificato pienamente, e con divergenze relativamente lievi, in occasione dei mutamenti avvenuti nell'Europa dell'Est e con maggiore incertezza rispetto alla crisi del Golfo Persico. Esso comunque realizza una forma di cooperazione internazionale (legata comunque e coerente alle politiche concordate in sede di cooperazione europea), quale il sistema internazionale ha conosciuto tutte le volte in cui un'unione di Stati, istituzionalizzata o meno, ha svolto, in base a previsioni generali, una politica estera comune. Resta da aggiungere che tale politica è necessariamente collegata alla politica genera-

le, e quindi anche interna, svolta dagli Stati membri, e ne costituisce il riflesso. Ciò si verifica a maggior ragione quando a monte di essa sussiste una struttura organizzata, con organi ed istituzioni a carattere permanente. Senza alcun dubbio, poi, la necessità di consultazioni, l'adozione di atteggiamenti comuni e ancor di più lo svolgimento di azioni comuni è destinato a rinforzare quella struttura.

7. Dalle considerazioni che precedono risulta che la tesi sostenuta prima dell'entrata in vigore dell'A.U.E. secondo la quale esso avrebbe mortificato lo slancio innovativo e di potenziamento delle Comunità, legato sino al 1985 all'azione della Commissione e soprattutto della Corte di Giustizia, non appare sostenibile. Ciò non solo perché l'esperienza ha dimostrato che l'attuazione delle mete che l'A.U.E. si prefiggeva è stata rapida, estremamente efficace e tale da adattarsi agli eventi del tutto impreveduti che si sono verificati. In realtà quella tesi dimenticava che solo il consenso degli Stati, espresso in Consiglio, aveva permesso l'evoluzione della Comunità mediante la valvola offerta dall'art. 235 C.E.E. Lo stesso consenso ha permesso l'inserimento nei Trattati delle nuove politiche comunitarie, disciplinato nell'A.U.E., e l'impulso dato dopo il 1987 all'azione della Comunità.

A ben guardare ciò è stato possibile solo in quanto all'interno degli Stati membri è stato accolto un metodo di azione che ha permesso di superare i vincoli strutturali che lo Stato democratico-parlamentare, in sostanza lo Stato dei partiti, imponeva all'azione esterna. In Italia tale metodo si è imposto in modo costituzionalmente del tutto corretto, come ho cercato di dimostrare in un recente studio. Se ciò è esatto, risponde parimenti alla realtà la tesi che l'esistenza della Comunità europea non ha portato ad una modificazione dell'ordinamento internazionale, il quale ha sempre conosciuto l'esistenza di enti, quali le confederazioni, che hanno limitato la sovranità degli Stati in quanto effettuavano azioni che si imponevano ad esse e si riferivano ad esse. Le Comunità hanno invece richiesto tutte le modificazioni del diritto interno, anche a livello costituzionale, necessarie per lo svolgimento di tali azioni.

8. Due appaiono gli aspetti essenziali di tali modificazioni. In primo luogo il principio per cui il diritto comunitario prevale sul diritto degli Stati membri in caso di contrasto, quale che sia la natura dell'atto comunitario e il grado del diritto interno e il tempo in cui esso è stato elaborato, in quanto ciò è stato necessario per l'applicazione del diritto della Comunità. Il principio della primazia si è affermato nonostante resistenze troppo note perché si debba ritornare su di esse. Non meno importante è il principio secondo cui il diritto comunitario che deriva da convenzioni sottoscritte dalle istituzioni comunitarie con Stati terzi o organizzazioni internazionali si applica immediatamente a tutti i destinatari delle norme della Comunità²³. Con ciò viene superato il principio secondo cui l'accordo internazionale riceve applicazione all'interno dello Stato solo dopo un procedimento di adattamento²⁴. Mi sembra però indubbio che tali modificazioni, necessarie all'attuazione del sistema comunitario, pur configurando la norma comunitaria come istituzionalmente sovraordinata alla norma interna non modificano il principio della separazione dei due ordinamenti, della Comunità e degli Stati membri.

9. È esatto, e la Corte Costituzionale italiana l'ha coerentemente sostenuto, che gli Stati membri non possono limitare l'esercizio della loro sovranità se non entro certi limiti, ed anche questo concorda con il modo di essere delle Comunità quale ho cercato di definire. L'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di diritti umani ne costituisce la prova più convincente.

Tale difesa del «nocciolo duro» della Costituzione dello Stato membro non deve essere spinta al di là del necessario²⁵: soprattutto non ritengo configurabile una incompatibilità fra norma comunitaria e struttura dello Stato italiano. Si deve infatti tenere presente che la norma comunitaria si rivolge allo Stato membro nelle sue strutture ed articolazioni concrete ed esige solo un effettivo adempimento dei suoi contenuti²⁶, ed eccezionalmente ritiene illegittimo il modo di adeguamento dello Stato ad essa: ciò avviene soltanto quando l'adeguamento, così

In politica estera, la forma di cooperazione che si sta attuando richiama l'«Unione di Stati».

come viene attuato, urta contro il principio dell'applicazione immediata e uniforme della norma. Sotto tale profilo appare del tutto esatta e assai indicativa la sentenza n. 284 del 25 maggio 1989 della Corte costituzionale che ha quale presupposto, l'affermazione che le regioni hanno il potere di attuare i regolamenti comunitari in materia di agricoltura, tutte le volte in cui non si imponga una disciplina unitaria nel territorio nazionale. Anche su questo punto si riafferma il principio che regola il rapporto fra le Comunità, sorte in attuazione di un Trattato internazionale istitutivo e gli Stati membri: si tratta in sostanza di un'applicazione del principio valido nell'ordinamento internazionale del rispetto dell'organizzazione degli Stati stranieri. Nella Comunità europea l'adeguamento dei diritti degli Stati membri al diritto comunitario deve essere pieno e totale, ma non lede la sovranità degli Stati, la quale costituisce anzi il presupposto necessario del funzionamento delle Comunità. L'Atto unico europeo ha ribadito e reso evidente il principio stesso.

NOTE

* Le argomentazioni svolte in questo articolo sono state sviluppate dall'autore anche in successivi interventi, tenendo conto degli ultimi e più recenti eventi. Le tesi di fondo restano, in ogni caso, identiche a quelle qui sinteticamente esposte.

¹ Quale esempio, si ricordi la causa 70/88 Parlamento/Consiglio, nata da un conflitto fra le norme C.E.E. (art. 100 A) e le norme C.E.E.A., in relazione alla procedura seguita per il Regolamento 3954/87, emanato in seguito all'incidente di Chernobyl.

² Sui rapporti fra azione comunitaria, azione del Consiglio europeo e cooperazione politica, CAPOTORTI, *Le Status Juridique du Conseil européen è la lumire de l'Acte unique*, in *Du droit international au droit de l'integration*, Liber amicorum Pierre Pescatore, Baden Baden, 1987, p. 79 ss. Il rilievo di C. che il sistema comunitario finisce per essere subordinato ad un regime creato in conformità al diritto internazionale è largamente condiviso; v. da ultimo CASSANI, *Brevi considerazioni sull'Atto unico europeo*, *Dir. Com. Scambi inter.* 1990, p. 19 ss.

³ V. soprattutto PESCATORE, *Die einheitliche Europäische Akte, Ein ernste Gefahr für den Gemeinsamer Markt*, *Europarecht* 1986, p. 150 ss. Per una dimostrazione che non esiste una opposizione concettuale fra integrazione e coordinamento fra le diverse forze nell'ambito comunitario, MIGLIAZZA, *L'efficacia diretta delle norme comunitarie*, in *Le politiche della Comunità europea*, Milano, 1986, p. 23 ss. in particolare p. 29.

⁴ MIGLIAZZA, *L'Atto unico europeo*, Lezione tenuta all'Istituto Lombardo - Accademia di Scienze e Lettere, in corso di pubblicazione a cura dell'Istituto.

⁵ Sul punto v. AGO, *Communauté internationale et organisation internationale*, *Manuel su les organisation internationales* a cura di R.I. Dupuy, Boston, Lancaster 1988, p. 1 ss.

⁶ Si pensi alla notissima sentenza sul caso Simmenthal (sentenza 9/3/78 in causa 106/77) che ha negato che l'ordinamento italiano potesse imporre il ricorso per la dichiarazione di illegittimità costituzionale per la caducazione di norme interne contrarie a norme comunitarie precedenti ed altresì all'indicazione del modo in cui lo Stato membro deve attuare un regolamento, ed in generale un atto comunitario (vedi sentenza 6/5/1980 in causa 102/79).

⁷ Si veda la sentenza 15/7/1964 in causa 6/64 (Costa/Enel), e giurisprudenza successiva.

⁸ La prima affermazione della Corte Costituzionale si ha nella sentenza 27/12/1965 n. 98.

⁹ Sul punto v. le affermazioni della sentenza 232/1989, tanto più importanti in quanto costituiscono un *obiter dictum*, e, più di recente, la sentenza 25/5/1989 n. 281.

¹⁰ Sul punto v. OLIVI, (a cura di), *Discorsi per l'Europa*, Roma, 1987, in cui i vari contributi chiariscono la concezione qui accolta e le concezioni che divergono da essa.

¹¹ Sull'indicazione di tali mete da parte degli autori dei Trattati di Parigi e di Roma v. ad es. CRESTI, *Le riforme istituzionali nel progetto di Trattato che istituisce l'unione europea*, Com. Studi, XVII-XVIII, Milano 1985, p. 421 ss.

¹² Su di essa v. le considerazioni di FROWEIN, *Die vertragliche Grundlage der Europäischen Politischen Zusammenarbeit in der Einheitlichen Europäischen Akte*, Liber amicorum Pierre Pescatore, cit., p. 247 ss.

¹³ Sulla tesi, WAELBROEK, *Le rôle de la Cour dans l'acte unique*, *Cahiers de droit européen* 1989, p. 41 ss. (sul punto, p. 54). Sul punto v. anche EVERLING, *Zur Funktion der Rechtsangleichung in der Europäischen Gemeinschaft*, Liber amicorum P. Pescatore, p. 227 ss.

¹⁴ Come osserva giustamente LECOURT, *Avant propos*, in Liber amicorum P. Pescatore, cit., p. 23, nella materia «les Etats membres ou, plus precisament, leurs administrations arc - boutent sur leurs positions propres et s'ynmaintiennent surtout dans la phase d'exécution».

¹⁵ Sul punto da ultimo BARATTA, *Norme contenute in direttive comunitarie inattuata e loro opponibilità ai singoli*, *Riv. dir. int.*, 1989, p. 253 ss.; LAURIA, *Manuale di diritto delle Comunità europee*, II ed. Milano, 1990, p. 275. Circa l'affermazione che la qualità dell'efficacia delle direttive nei sistemi degli Stati membri debba venire accertata in base al diritto comunitario MIGLIAZZA, *L'efficacia diretta*, cit., p. 20.

¹⁶ È qui da avvertire che la distinzione fra i due ordinamenti sussisterebbe anche ove si configurasse il sistema comunitario come un sistema di diritto particolare che si inserisce nell'ordinamento internazionale generale, costruzione che ritengo del tutto corretta nonostante l'evoluzione verificatasi nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dopo la sentenza Costa/Enel che l'aveva accolta. Per una sintesi del problema, DAGTOGLOU, *La natura giuridica della Comunità europea*, in *Trent'anni di diritto comunitario*, Lussemburgo, 1984, p. 35 ss.

¹⁷ Sul punto V. la sentenza 17/9/1988 della Corte di Giustizia in causa 70/88, gi ricordata, e su di essa Rossi, (L.S.), *Il «buon funzionamento del mercato comune»*, Milano 1990, p. 81 e ss.

¹⁸ Si veda in particolare la direttiva del Consiglio 90/476 C.E.E. del 17 settembre 1990 emanata in cooperazione al Parlamento europeo (Parere dell'11 settembre 1990 e Decisione del 13 settembre 1990) che ha attribuito larghissimi poteri alla Commissione «non essendo stato il Consiglio in grado di deliberare prima della data dell'unificazione della Germania sulle misure transitorie».

¹⁹ Così STARACE, *Le innovazioni istituzionali dell'Atto unico europeo*, Relazione al Convegno tenuto all'Università Cattolica del Sacro Cuore sull'A.U.E. il 16/11/1990.

²⁰ STARACE, *Relazione cit.*, pag. 12.

²¹ *Ypsen Marojinalien zum Europäischen Rat., Europärecht*, 1981, p. 30 ss.

²² Vedi sul punto CONFORTI, *Le sanzioni C.E.E. contro l'Argentina e la loro legittimità alla luce del diritto comunitario*, in *La questione delle Falkland - Malvinas nel diritto internazionale*, Milano 1984, p. 411 ss.

²³ MIGLIAZZA, *L'Italia e i rapporti internazionali nel-*

la costituzione repubblicana, Studi in onore di Federico Curato, Milano 1990, p. 569 ss.

²⁴ Per qualche dubbio sul principio v. da ultimo ESCARRAS, *Brève note d'information sur l'exéprience française*, Seminario di studi su «*La corte costituzionale fra diritto interno e diritto comunitario*», Roma 15/16 ottobre 1990.

²⁵ V. soprattutto MANCINI, *La tutela dei diritti dell'uomo: il ruolo della Corte di Giustizia delle Comunità europee*, *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1989, p. 1 ss.

²⁶ Non concordo del tutto, pertanto con l'affermazione di PREDIERI, *Competenza e gerarchia di norme e di ordinamenti nello Stato prefederativo*, comunicazione al Seminario di Roma gi ricordato. Per l'A. «vi è un'area riservata allo Stato, non riservata alla Comunità, cioè quella dei diritti inviolabili e dei principi generali». L'affermazione è sul punto superata dalla osservazione dello stesso A. che tale limite non sussiste nell'ambito riservato alla Comunità. Il problema, a mio avviso, consiste invece nel determinare se proprio in quest'ambito sussistano limiti all'efficacia della norma comunitaria. E mi sembra esatta la soluzione data dalla sentenza 183/73 della Corte costituzionale: in questo caso si renderebbe necessario un recesso dell'Italia dalla Comunità.

TANTE LINGUE, UNA SOLA MONETA

di Giacomo Vaciago

Forse entro pochi anni verrà stabilito un unico sistema monetario europeo.

La storia monetaria è forse la parte più affascinante della storia economica e ne costituisce sempre una parte essenziale. Il futuro storico che dovrà studiare i fatti monetari di questi anni potrà basare le sue valutazioni su una massa imponente di dati statistici e di documenti, e non gli sarà difficile accertare il diverso ruolo giocato rispettivamente dai processi economici, sia reali sia finanziari, e dall'azione delle autorità politiche e delle banche centrali. Queste valutazioni sono meno agevoli allo studio contemporaneo, che non sempre riesce a distinguere nel fluire dei fatti economici quali siano le tendenze di fondo e quali invece i fatti del giorno: ciò che è cronaca da ciò che è destinato a diventare storia. Uno sforzo di riflessione di questo tipo è tuttavia utile - se non altro per futura memoria - e possiamo provarci con riferimento al processo di integrazione europea che potrebbe portare (forse già entro questo secolo?) alla realizzazione di un unico sistema monetario, caratterizzato da una moneta unica. Iniziamo allora con alcuni concetti e corrispondenti schemi teorici. Incominciamo a domandarci cos'è la moneta e cos'è quindi un sistema monetario. Nei libri di testo la moneta è definita per le sue funzioni: «la moneta è ciò che la moneta fa», scrive Hicks all'inizio delle *Due triadi* (1967). E dunque la moneta è unità di conto, mezzo di pagamento, e riserva di valore. La storia è piena di esempi di monete «parziali» cioè di monete che assolvono solo una o due di queste funzioni, ma anche di tante monete «complete», quando le svolgono tutte e tre. Solo in quest'ultimo caso si può dire che il sistema monetario è stabile e più in generale parlare di stabilità monetaria. Dove per sistema monetario si intendono anzitutto le condizioni e le regole che definiscono l'offerta e

la domanda di moneta, e quindi la sua quantità ed il suo valore. La teoria monetaria esaminando queste condizioni è giunta ad una conclusione molto generale: la moneta, e la stabilità monetaria, sono «beni pubblici», caratterizzati da rilevanti «esternalità». Come tali non attribuibili all'operare delle forze di mercato ed alla loro «mano invisibile». Le regole di funzionamento di un'economia di mercato dimostrano l'efficienza con la quale presiedono all'allocazione delle risorse e quindi alla produzione degli *n* beni che i consumatori desiderano acquistare. Ma la stessa efficienza non è dimostrata nella produzione endogena di una moneta «completa», che sia dotata di un valore stabile. Non è un caso che la storia monetaria sia piena di esempi di monete «incomplete» e di episodi di instabilità monetaria. Non è un caso che questi episodi siano risultati meno frequenti quando si è riconosciuta la natura di «bene pubblico» della moneta, e si è provveduto di conseguenza attribuendo ad apposite istituzioni - le banche centrali - il compito di garantire sistemi monetari caratterizzati da stabilità. Questa riflessione e questi sforzi si sono estesi dall'ambito nazionale a quello internazionale, al procedere dell'integrazione, e quindi dell'interdipendenza, tra i diversi sistemi nazionali. Queste tendenze hanno sollecitato la creazione di regole che definissero un corrispondente sistema monetario internazionale, anch'esso caratterizzato da stabilità, e come tale dotato di istituzioni comuni o almeno, nella sua forma debole, di modelli di cooperazione. La storia monetaria degli ultimi quarant'anni è caratterizzata dall'alternarsi di periodi durante i quali il rispetto delle regole predeterminate ha garantito un sistema monetario internazionale stabile, di periodi di forte instabilità, e ancora di periodi duran-

te i quali la necessità della cooperazione è tornata ad emergere. Queste vicende si ritrovano nella storia dell'integrazione europea, proceduta nel rispetto di regole con stabilità monetaria negli anni '60; caratterizzata quindi da una fase di divergenza, nel corso degli anni '70; infine seguita dal ritorno alla cooperazione negli anni più recenti. Due punti di svolta significativi sono rappresentati dall'avvio (13 marzo 1979) dello SME, come sistema volto a garantire una relativa stabilità dei tassi di cambio tra le monete europee, e poi (giugno 1985) dall'approvazione del «Libro Bianco» della Comunità volto ad abolire - entro il 1992 - le tante residue barriere alla creazione di un mercato unico europeo. A partire dal 1985, il proposito di realizzare un unico mercato per tutti i beni, i servizi e i fattori produttivi dei 12 paesi della CEE ha proceduto con la seguente logica. La realizzazione di un mercato unico relativo a tutti i beni e servizi richiede un'analoga estensione ai servizi finanziari e quindi alla mobilità dei capitali. La caduta delle barriere alla mobilità dei capitali si accompagna all'esigenza di una accresciuta stabilità dei tassi di cambio. La somma di questi due processi ne presuppone un terzo, volto a garantire la stabilità dell'insieme, cioè un sempre più stretto coordinamento delle politiche monetarie nazionali. In altre parole, l'unione economica richiede l'unione monetaria. E quindi un nuovo sistema di regole volto a definire, in modo stabile, l'offerta e la domanda di moneta. Dalla forma debole della cooperazione si può quindi passare alla creazione di istituzioni comuni, con un duplice punto di arrivo: una moneta unica; l'unione politica. Se si ripercorre questo processo, che abbiamo osservato svilupparsi nel giro di pochi anni, risultano evidenti sia i problemi tecnici in gran parte già risolti, sia i problemi politici, che ancora attendono soluzione. Esaminiamoli in quell'ordine, incominciando quindi dai problemi tecnici.

In sintesi, possiamo ricordare le principali ipotesi economiche che stanno alla base delle tendenze osservate.

Anzitutto, la dimostrazione che vi è una *impossibile coesistenza* tra: libertà di scambi relativi a merci, fattori, capitali; stabilità dei

tassi di cambio, e autonomia delle politiche monetarie nazionali. In effetti, questo è un mondo nel quale **non** abbiamo mai vissuto. Negli ultimi quarant'anni, siamo vissuti a volte con libertà di scambi, tassi di cambio stabili e politiche monetarie autonome, ma allora non v'era libertà di movimento dei capitali; oppure altri paesi (o altri periodi) sono stati caratterizzati da libertà di scambi, anche relativi ai capitali, e politiche monetarie autonome, ma allora non v'erano predeterminate parità dei tassi di cambio. Oppure ancora, vi sono stati paesi (o periodi) per i quali cambi stabili e libertà di scambi si accompagnavano ad una effettiva subordinazione della politica monetaria a quella liberamente formulata dal paese egemone. La conclusione più generale che deriva da tutto ciò è la seguente: se la libertà di scambio e la stabilità dei cambi devono ricevere priorità, è all'autonomia delle politiche monetarie nazionali che si deve rinunciare. Ritorniamo su questo aspetto.

Il secondo importante criterio consolidato è quello dei meriti attribuiti alla *stabilità* dei cambi. Vi è un ampio consenso nel valutare in modo positivo l'esperienza dello SME, dal suo avvio nel 1979 al suo successivo rafforzamento. Non solo perché la stabilità dei cambi favorisce l'integrazione economica, ma perché l'esperienza ha posto in dubbio l'asserita (negli anni '60, di meno oggi) superiorità di un sistema di cambi perfettamente flessibili. Nella misura in cui la determinazione dei tassi di cambio è sempre meno riconducibile alle variabili reali del commercio internazionale e sempre più alle variabili finanziarie che spiegano i movimenti di capitale, il rischio di frequenti ed eccessive variazioni dei tassi di cambio *reali* appare evidente e così le indesiderate conseguenze che si determinano sulla divisione internazionale del lavoro.

Il terzo criterio economico su cui si ha un ampio consenso, è quello che definisce, e delimita, i compiti attribuibili alle diverse politiche economiche. Se i cambi flessibili dovevano salvaguardare l'autonomia delle politiche monetarie nazionali, ciò non ha poi dato i frutti positivi sperati. Alle fluttuazioni indesiderate dei cambi reali, si è infatti accompagnata una forte pressione inflazion-

Se libertà di scambi e stabilità valutaria sono le priorità, occorre rinunciare a politiche monetarie autonome.

Da un lato, la stabilità dei cambi ha conseguenze positive per le economie nazionali.

Inoltre, la stabilità dei cambi ha conseguenze positive per le economie nazionali.

stica che solo a fatica, e con costi notevoli, si è riusciti a riassorbire nel corso degli anni '80. Ne deriva la ridefinizione degli obiettivi attribuibili alla politica monetaria, con un'unica priorità individuata nella stabilità del valore della moneta. Vi si accompagna la necessità che degli altri obiettivi di politica economica (crescita del reddito e dell'occupazione, stabilità della bilancia dei pagamenti) si diano carico altre politiche economiche e in primo luogo politica di bilancio e politica dei redditi. In termini del processo di integrazione europeo, ciò equivale a sottolineare la necessità del *parallelismo* tra integrazione economica e monetaria, e quindi tra politiche che favoriscono la convergenza dei livelli di reddito e più in generale delle strutture economiche, e politiche di stabilità monetaria.

Il quarto criterio economico riguarda le modalità con le quali si realizza la successione tra cooperazione, coordinamento e «cogestione» della politica monetaria. Nel modello SME, il coordinamento delle politiche monetarie è necessario per evitare riallineamenti delle parità di cambio. Man mano che questi ultimi vengono esclusi, il coordinamento diventa più stringente, fino a realizzare una vera e propria politica monetaria comune. In questo caso, è la crescita di un aggregato monetario comune che diventa obiettivo intermedio di un'unica politica monetaria, e le singole banche centrali - finché restano - collaborano a realizzare ciò ridefinendo i propri obiettivi intermedi in termini di soli aggregati «domestici», cioè senza sterilizzare gli eventuali spostamenti di liquidità tra paesi della Comunità. Una volta che siano irrevocabili e senza margini di fluttuazione le parità dei tassi di cambio, non esiste più spazio per una creazione di liquidità autonoma cioè per una qualche differenza nei livelli dei tassi di interesse.

Su questi principi economici, il consenso è elevato e gli aspetti tecnici sono ormai chiari. Ma ciò non significa che i corrispondenti problemi politici siano altrettanto chiariti e risolti. L'integrazione monetaria - anche da un punto di vista simbolico - implica una cessione di sovranità nazionale superiore a quanto avviene con l'integrazione economi-

ca. La fissazione dei tassi di cambio non equivale all'adozione di una moneta unica. Su questi due aspetti in particolare il consenso politico non è finora risultato unanime. Nel periodo successivo alla presentazione del rapporto Delors (aprile 1989), la proposta di realizzare l'unione monetaria europea ha acquisito un grado di realizzabilità via via maggiore, pur restando differenti opinioni sulle modalità e sui tempi di realizzazione.

Semplificando al massimo, si potrebbe dire che vi è una posizione tedesca ed una inglese attorno alle quali si dispongono, con parziali sovrapposizioni, i punti di vista degli altri paesi della Comunità. La posizione che per comodità è qui chiamata tedesca, pone precisi requisiti alla unione monetaria in termini sia di autonomia dell'istituendo sistema di banche centrali sia di sufficiente preliminare grado di convergenza dei paesi partecipanti. Sembra questa una posizione caratterizzata da un grande «buon senso economico»: i problemi dell'unificazione monetaria, in presenza di ancora rilevanti differenze economiche tra i paesi della CEE, potrebbero risultare di difficile soluzione e/o richiedere un grado di accomodamento monetario pericoloso (per la stabilità) a maggior ragione se le nuove istituzioni monetarie non fossero dotate di sufficiente autonomia dai Governi e dagli organi comunitari. A queste obiezioni tecniche si può peraltro dare una risposta che sia politica e tecnica assieme: i tempi della convergenza economica tra Paesi non sono indipendenti dalle regole del sistema monetario che li caratterizza - come dimostrato dall'esperienza dello SME - e quindi richiedono obiettivi anche predefiniti nei tempi per poter proseguire con successo. La stessa esperienza del «1992» sta avendo successo perché ha definito un preciso calendario da rispettare: fosse stato un generico impegno ad attuare il mercato interno solo quando ne fossero state verificate tutte le precondizioni, molto probabilmente i tempi di attuazione sarebbero risultati altrettanto indefiniti.

Più articolata, sia dal punto di vista tecnico che dal punto di vista politico, è la posizione che possiamo chiamare inglese. Da un lato, essa sembra preferire una soluzione più

C'è un problema politico: l'integrazione monetaria implica una rilevante cessione di sovranità nazionale.

equilibrata e simmetrica nella costruzione dell'unione monetaria, evitando quell'irrigidimento dei tassi di cambio che, nelle condizioni attuali, farebbe emergere l'egemonia della moneta tedesca. In alternativa, secondo la proposta formulata dal Cancelliere inglese il 20 giugno 1990, si avrebbe l'introduzione di una nuova moneta, chiamata *Ecu pesante* («hard Ecu»), che potrebbe solo rivalutarsi (e mai svalutarsi) rispetto alle singole monete della CEE. A questa moneta - e quindi non necessariamente al marco tedesco - sarebbe affidato il ruolo di «ancora» della stabilità monetaria in Europa, e qualora ci bastasse a renderla appetibile come moneta «completa» se ne avrebbe la graduale sostituzione alle monete nazionali fino a divenire la moneta unica della Comunità. Questa posizione risulta dunque caratterizzata da due principi: l'adozione della moneta unica derivi da una scelta di mercato e non da una decisione dei Governi; e non vi sia una preliminare cessione di sovranità monetaria - che non potrebbe non essere anche sovranità politica - dal livello nazionale al livello comunitario.

Questa posizione, pur rispettabile dal punto di vista politico, e su questo aspetto ritorneremo in sede di conclusioni, non appare convincente dal punto di vista tecnico. La possibilità che la nuova moneta («hard Ecu») sostituisca gradualmente le monete esistenti non sembra affatto certa, e ancor meno che questo processo possa realizzarsi entro un periodo di tempo non lunghissimo. D'altra parte, verrebbero ulteriormente aggravati i problemi cui l'adozione della moneta unica - in presenza di un mercato unico - vorrebbe invece dar soluzione. Se infatti uno dei maggiori benefici della mone-

ta unica è costituito dal ridursi dei costi di transazione (e dal venir meno dell'incertezza sui cambi), come è stato argomentato nel recente documento della Commissione appropriatamente battezzato «One Market, One Money», è evidente che l'aggiunta di un'ulteriore moneta costituirebbe a lungo un costo aggiuntivo per il sistema economico. Possiamo provare a riassumere e concludere. La ripresa del processo di integrazione europea è iniziata sulle linee di minor resistenza, e questa sembra una scelta strategica abbastanza saggia. Si è cioè iniziato a garantire una maggior stabilità dei tassi di cambio (lo SME), e ad avviare l'abbattimento delle residue barriere alla mobilità di merci, servizi, capitali. I passi già realizzati e ancor più quelli previsti rendono necessario che il processo si completi, attraverso il coordinamento prima e la gestione in comune poi delle politiche monetarie. Ciò condurrà, prima o poi, alla necessità di una moneta unica che, anche in modo simbolico, riassume l'integrazione economica avvenuta e la corrispondente trasposizione della sovranità monetaria dal livello nazionale a quello comunitario. Questo processo appare politicamente fragile, se non sospetto, a chi è abituato a identificare parlamento, moneta e lingua come elementi essenziali di ciascuna nazione, e ritiene quindi impensabile che si possa integrare l'Europa attraverso la moneta, permanendo invece tanti parlamenti e altrettante lingue. Eppure, non vi sono alternative praticabili: quanti passi avanti si sarebbero fatti finora sulla strada dell'integrazione europea, se si fosse a suo tempo deciso che preliminare a tutto era l'adozione di una unica lingua in tutti i paesi della Comunità?

Si fronteggiano oggi una posizione «tedesca» (che propone l'autonomia delle istituzioni finanziarie, in un contesto di forti convergenze nazionali) e una posizione «inglese» (non parità valutarie ferreamente fissate ma una nuova moneta, l'ECU pesante).

La moneta unica sarà una necessità per proseguire verso una integrazione europea per linee di minor resistenza.

LA POLITICA DI BILANCIO ITALIANA E L'UNIONE MONETARIA EUROPEA

di Piero Giarda

A fronte di un impegno politico convinto verso l'Europa unita, il processo di convergenza delle variabili macroeconomiche verso gli standard europei è fortemente deficitario.

Il disavanzo pubblico italiano è il più elevato in Europa, pari a circa il 10% del PIL a fronte di una media del 3,6%. Occorre dunque aumentare le entrate e ridurre le spese.

La pressione fiscale è aumentata dal 32% del reddito nel 1978 al 45% circa nel 1991.

La posizione dell'Italia rispetto al processo di integrazione europea si presenta in termini a volte contraddittori. Sotto il profilo dell'impegno politico il nostro paese può certamente essere annoverato tra i sostenitori più convinti della necessità di realizzare le decisioni già prese in materia di integrazione dei mercati e di unione monetaria, convinto anche della opportunità di rafforzare gli schemi di integrazione delle decisioni politiche. L'impegno dell'Italia in Europa trova però pesanti contropartite negli scarsi successi che si registrano sul fronte di quel «processo di convergenza» che dovrebbe o avrebbe dovuto caratterizzare le performance macro-economiche di tutti i paesi impegnati nella attuazione del Mercato Unico e della integrazione monetaria.

Gli indicatori che più frequentemente vengono ricordati quando si vuole sottolineare l'insoddisfacente grado di convergenza dell'economia italiana rispetto alla media europea sono soprattutto il tasso d'inflazione e gli squilibri di finanza pubblica, quest'ultima da considerarsi sia negli aspetti macroeconomici - l'Italia si caratterizza per un deficit di bilancio molto superiore alla media europea - sia negli aspetti strutturali, nel senso che la struttura del nostro sistema tributario e la struttura della spesa pubblica presentano significative opportunità di revisione rispetto ai valori medi europei. Per ora di minore rilievo, ma in qualche misura legato ai due aspetti che abbiamo già ricordato, sono da considerare anche lo squilibrio delle partite correnti della bilancia dei pagamenti. Nelle pagine che seguono tratteremo soprattutto dei problemi di finanza pubblica nei due aspetti sopra ricordati.

L'Italia è il paese europeo con il più elevato disavanzo del bilancio pubblico. Pari a circa 140.000 miliardi nel 1991, esso raggiun-

ge circa il 10% del reddito nazionale. Il valore medio, per il 1990 del rapporto tra disavanzo e PIL negli altri maggiori paesi europei, è stato del 3,6%.

Lo squilibrio dei conti pubblici italiani perdura, come è ben noto, da molti anni. Pari a circa il 4% del PIL alla fine degli anni Sessanta, esso ha raggiunto il 14% del 1975, l'anno della più grave recessione dell'economia italiana dal dopoguerra. Successivamente, con anni alterni di miglioramento e peggioramento, è andato lentamente riducendosi fino ai valori attuali.

L'obiettivo del contenimento e della riduzione degli squilibri di finanza pubblica costituisce un dato ormai permanente della politica economica italiana. Questo obiettivo si è tradotto in sotto-obiettivi diretti ad aumentare il livello della pressione tributaria e a ridurre l'incidenza della spesa pubblica sul PIL. In realtà solo il primo dei due obiettivi è stato realizzato: la pressione tributaria ha mostrato significativi incrementi negli ultimi dodici anni. Considerando l'insieme di entrate tributarie e contributive, il peso del prelievo sul reddito è aumentato dal 32% nel 1978 al 45% circa nel 1991. Il sistema produttivo italiano ha quindi pagato un sostanzioso contributo agli obiettivi posti dalla politica economica. Tale aumento è stato ottenuto grazie all'operare congiunto di almeno tre fattori: l'aumento delle aliquote delle imposte sui profitti e dell'IVA, l'inflazione, per i suoi effetti sull'aliquota media di imposizione sui redditi personali, il recupero a tassazione di imponibili precedentemente non tassati, soprattutto nel settore della tassazione dei redditi da capitale.

Risultati del tutto insoddisfacenti sono stati ottenuti invece sul fronte del controllo della spesa, la cui quota sul reddito nazionale

è salita dal 40% nel 1978 al 54% nel 1991. La componente più dinamica della crescita della spesa è stata la spesa per interessi che assorbe ormai circa il 10% del reddito nazionale. Nel valutare la crescita della spesa al netto degli interessi si può rilevare che negli ultimi anni si è assistito ad un rallentamento nella crescita del rapporto spesa/PIL ed anche un modesto rallentamento del tasso di crescita della spesa misurata in termini reali. Le politiche di contenimento della spesa mostrano qualche effetto positivo, ma la loro dimensione è molto modesta, del tutto sproporzionata rispetto agli obiettivi posti dalle autorità di governo ed anche rispetto ai risultati ottenuti sul fronte della crescita delle entrate tributarie.

Un risultato positivo che la gestione della finanza pubblica italiana può proporre all'attenzione dell'osservatore è quello della riduzione, in corso ormai da circa cinque anni, del cosiddetto saldo primario, cioè del disavanzo al netto della spesa per interessi sul debito pubblico. Questo disavanzo risulterà nel 1991 quasi azzerato. Si tratta di un risultato positivo - una sorta di traguardo intermedio che la presente legislatura politica può vantare a proprio credito. Come già implicitamente ricordato ciò è potuto avvenire grazie al rilevante incremento della pressione tributaria più che per effetto delle politiche di contenimento della spesa.

La forte crescita della spesa per interessi è associata a diversi principali fattori: il permanere, fino ad oggi, di elevati disavanzi primari, l'orientamento della politica monetaria condizionata dagli obiettivi posti dalla salvaguardia della stabilità del cambio, la decisione di ridurre progressivamente la quota di finanziamento monetario del disavanzo del settore pubblico ed infine la decisione

di assoggettare a tassazione gli interessi sui titoli di stato che ha prodotto nel 1986 e 1987 aumenti dei tassi lordi richiesti dal mercato per il collocamento dei titoli del debito pubblico.

Le conseguenze degli insuccessi sul fronte del contenimento della crescita della spesa al netto degli interessi e delle decisioni di politica monetaria e del cambio adottate dalle autorità di politica economica sono state la continua crescita dello stock di debito pubblico sul mercato, che ha oggi raggiunto circa i 1.400.000 miliardi di lire, pari al livello del reddito nazionale italiano.

Il rapporto debito pubblico-PIL è andato continuamente aumentando negli anni Ottanta; la sua velocità di crescita è stata molto elevata fino al 1987. Da quell'anno il rapporto continua a crescere ma meno rapidamente che non negli anni precedenti.

Mutamenti importanti - e non tutti favorevoli - sono avvenuti anche nella struttura e composizione delle entrate tributarie. La loro crescita si è infatti concentrata soprattutto nelle imposte dirette in particolare nell'imposta progressiva sul reddito personale e nelle imposte gravanti sui redditi da capitale, tra cui primeggia la ritenuta sugli interessi sui depositi bancari e la ritenuta sugli interessi sui titoli di stato. È rimasto anche molto elevato in tutto il periodo il gettito delle imposte di fabbricazione sugli oli minerali. Il nostro sistema tributario si caratterizza oggi per una incidenza elevata, superiore alla media europea, del gettito delle imposte dirette sul totale del prelievo tributario.

Il carattere atipico del quadro complessivo della finanza pubblica italiana rispetto agli altri paesi europei è descritto nelle Tabelle da 1 a 6.

Se si limita il confronto ai cinque grandi pae-

Del tutto insoddisfacenti sono i risultati raggiunti per quanto concerne il contenimento della spesa pubblica, passata dal 40% del PIL nel 1978 al 54% nel 1991, di cui una quota ormai pari al 10% del PIL è spesa per interessi.

Tab. 1
Rapporto tra debito e P.I.L.

	1981	1987	1990
Italia	61,1	92,9	100,9
Francia	23,9	34,9	36,1
Germania	36,3	43,8	43,7
Regno Unito	53,5	56,1	43,0
Spagna	23,5	48,7	44,7
Media CEE	43,5	59,8	58,9

Tab. 2 Saldo complessivo e saldo primario in quota del P.I.L.

	Saldo compl.		Saldo primario	
	1981	1990	1981	1990
Italia	-11,4	-9,2	-5,3	-0,4
Francia	- 1,9	-1,0	0,1	1,8
Germania	- 3,7	-3,6	-1,4	-0,5
Regno Unito	- 2,6	-0,6	2,4	3,1
Spagna	- 3,9	-1,1	-3,1	0,5
Media CEE	- 5,3	-3,6	-1,6	1,0

Il rapporto debito pubblico/PIL in Italia è pari al doppio di quello medio nella CEE.

si della Comunità Europea si osserva che il rapporto debito/PIL in Italia, pari a circa il 100% (vedi tabella 1), è circa doppio dei valori che si rilevano negli altri paesi (43% in Germania, 36% in Francia, 43% nel Regno Unito, 46% in Spagna).

Il disavanzo complessivo è pari al 9,2% del PIL in Italia, e contrasta con un valore medio europeo del 3,6% e con valori dell'1,0% per la Francia, del 3,6% per la Germania pre-unificazione, dello 0,6% per il Regno Unito e dell'1,1% per la Spagna.

L'Italia è anche l'unico tra i maggiori paesi della Comunità che si presenta con un risparmio pubblico negativo. L'assorbimento di risorse sui mercati finanziari è superiore alle spese destinate allo sviluppo del capitale e delle infrastrutture pubbliche. Il risparmio pubblico negativo in Italia è infatti pari al -5,6% del PIL, mentre negli altri maggiori paesi è sempre positivo e pari allo 0,3% in Germania, il 2,3% in Francia, il 2,5% nel Regno Unito e il 2,7% in Spagna.

Risultati analoghi si ottengono quando si guardi al saldo primario del bilancio cioè alla differenza tra spese, considerate al netto degli interessi passivi, ed entrate complessive. Tale saldo è stato pari nel 1990 a -1,0% in Italia, mentre negli altri maggiori paesi esso ha costantemente assunto valori positivi, pari allo 0,5% in Germania, all'1,4% in Francia, al 2,8% nel Regno Unito e allo 0,2% in Spagna.

L'esistenza di un disavanzo primario mostra come il livello della spesa pubblica complessiva e/o il livello del prelievo tributario e contributivo siano nel nostro paese disallineati rispetto ai valori degli altri paesi. Le minori differenze che questo saldo mostra rispetto al saldo complessivo, calcolato includendo nelle spese anche gli interessi, mo-

stra anche che l'incidenza degli oneri per il servizio del debito nel nostro paese è notevolmente superiore alla media europea. Si osserva in effetti che, per quanto riguarda il saldo primario, la responsabilità principale dello squilibrio rispetto ai valori medi europei, deve ritrovarsi soprattutto nel livello delle spese al netto degli interessi. La pressione fiscale complessiva infatti in Italia è solo marginalmente inferiore a quella degli altri grandi paesi europei. I dati per i singoli maggiori paesi sono riportati nella tabella 2; basti osservare tuttavia che rispetto alla media degli altri paesi CEE, pari al 39,9% la pressione tributaria complessiva in Italia differisce in meno di soli 0,3 punti percentuali di PIL. In considerazione dell'aumento della pressione tributaria e contributiva che sarà realizzato nel 1991 e di quello ulteriore che il disegno di legge finanziaria ci propone per il 1992, bisogna trarre la conclusione che - dal punto di vista aggregato - l'allineamento dell'Italia all'Europa per quanto riguarda il livello della pressione tributaria complessiva, si è realizzato.

Diversa è invece la situazione per quanto riguarda le spese al netto degli interessi, cioè le spese che direttamente si traducono in servizi o prestazioni alla collettività. Nel 1990 l'Italia si presentava con una quota di tali spese sul PIL pari al 43,3% contro il 43,2% della Germania, il 47,0% della Francia, il 35,8% del Regno Unito e il 38,6% della Spagna. La media europea era pari al 42,1%. Si osserva quindi che il nostro paese si presenta, rispetto ai maggiori paesi europei con valori che, di per sé, non esprimono segni di rilevante squilibrio.

Bisogna osservare tuttavia una caratteristica importante, sotto il profilo dinamico, della evoluzione della spesa al netto degli in-

Tab. 3
Saldo di parte corrente in quota del P.I.L.

	1981	1990
Italia	-6,9	-5,0
Francia	1,7	2,5
Germania	1,1	-0,3
Regno Unito	-0,5	1,6
Spagna	0,1	4,9
Media CEE	-1,3	-0,1

Tab. 4
Pressione fiscale in quota del P.I.L.

	1981	1990
Italia	32,1	39,6
Francia	42,6	44,3
Germania	42,5	40,6
Regno Unito	37,2	35,9
Spagna	27,6	34,5
Media CEE esclusa Italia	39,5	39,9

teressi. Si consideri ad esempio la situazione esistente nel 1984, anno nel quale possono ritenersi esauriti gli effetti della recessione 1980-82 che con varia intensità e con scansioni temporali diverse aveva colpito i maggiori paesi industrializzati. In quell'anno il valore medio europeo, degli altri paesi, della quota spese/PIL era pari (vedi tabella 5) al 44,7% (45,0% per la Germania, 49,2% per la Francia e 40,4% per il Regno Unito). Nei sei anni dal 1985 al 1990 la maggior parte dei paesi europei ha messo in atto serie politiche di controllo della spesa complessiva, tanto è che l'incidenza della spesa sul PIL si è ridotta, come già ricordato, al 42,1%. L'Italia si è mossa però in controtendenza. Per il nostro paese infatti la quota spese/PIL era nel 1984 pari al 41,4% ed è aumentata al 42,3% nel 1987 ed al 43,4% nel 1990.

Se è vero che la quota delle spese sul PIL è andata, negli ultimi anni in Italia, crescendo meno rapidamente di quanto non fosse avvenuto nel passato, è anche vero che: (a) gli altri paesi europei hanno fatto molto meglio dell'Italia, in un analogo contesto di espansione economica; (b) il rallentamento nella crescita della quota spesa/PIL è dovuto soprattutto alla buona performance dell'economia più che al rallentamento della dinamica della spesa in termini reali; in effetti come già ricordato la crescita della spesa in termini reali non è stata mediamente negli ultimi anni molto diversa da quanto era avvenuto negli anni precedenti.

Il perdurare degli squilibri di finanza che si è accompagnato in Italia al succedersi di programmi, leggi di bilancio e provvedimenti di riduzione della spesa e di aumento delle entrate. Si è accompagnato anche al conti-

nuo succedersi di annunci di programmi triennali e di manovre annuali ispirati ad obiettivi molto rigorosi e orientati alla risoluzione degli squilibri. Ne è derivata in questi ultimi dieci anni - da quando cioè il livello del fabbisogno è divenuto in modo esplicito un obiettivo della politica economica - una successione pressoché ininterrotta di dichiarazioni molto ambiziose accompagnate però a consuntivo dalla rilevazione di risultati peggiori delle ambizioni espresse.

L'Italia si trova quindi disallineata rispetto agli altri paesi europei ma si trova disallineata anche rispetto a se stessa, cioè ad obiettivi ed aspirazioni enunciati nel momento della formazione della propria politica finanziaria. Abbiamo avuto negli anni passati manovre di rientro annunciate ma non attuate, manovre attuate con leggi a volte parzialmente a volte completamente inefficaci, manovre attuate in modo efficace ma controbilanciate, nei loro effetti finanziari da altri provvedimenti inizialmente non previsti. Non sorprende quindi che - venendo a parlare del problema di finanza pubblica nel contesto del processo di integrazione europea - si sia formato un caso Italia. Non sorprende nemmeno che la Comunità europea distacchi osservatori e fornisca servizi di consulenza al governo italiano, in materia di finanza pubblica e di manovre di rientro così come è avvenuto in occasione della formazione dell'ultima legge finanziaria. Ma non è solo la Comunità ad occuparsi del caso Italia; altri organismi internazionali, dall'OCSE al Fondo Monetario, mantengono un costante interesse per il nostro paese, per le manovre che annualmente vengono proposte e per i loro esiti non sempre coerenti con le proposte iniziali.

L'Italia è disallineata rispetto agli altri paesi europei ma anche rispetto ai propri ambiziosi obiettivi di politica economica, spesso annunciati e quasi mai raggiunti.

L'insuccesso delle politiche di rientro ha generato un «caso Italia» che risulterà rilevante ai fini del processo di unificazione monetaria.

Tab. 5 Spesa pubblica al netto degli interessi in quota del P.I.L.

	1981	1984	1990
Italia	39,6	41,4	43,4
Francia	46,6	49,2	47,0
Germania	46,9	45,0	43,2
Regno Unito	39,3	40,4	35,8
Spagna	34,8	37,3	38,6
Media CEE esclusa Italia	44,3	44,7	42,1

Tab. 6 Interessi sul debito pubblico in quota del P.I.L.

	1981	1990
Italia	6,2	9,7
Francia	2,0	3,0
Germania	2,3	2,6
Regno Unito	5,0	3,4
Spagna	0,8	3,9
Media CEE esclusa Italia	3,2	3,9

Di particolare rilievo sono le discussioni e le problematiche che vengono fatte e sollevate in vista della formazione dell'Unione Monetaria.

La rilevanza dei disavanzi di bilancio per lo sviluppo dell'Unione Monetaria Europea si presenta sotto due distinti aspetti. Il primo riguarda i rapporti tra finanza pubblica e funzionamento dell'Unione Monetaria a regime, dopo cioè che sarà realizzato in pieno l'unione economica e monetaria dell'Europa. Il secondo riguarda gli stadi dell'avvicinamento alla piena operatività dell'Unione Monetaria.

Il principio generale che è stato adottato per il funzionamento a regime dell'Unione Monetaria è che ai paesi membri dell'Unione non saranno consentiti «disavanzi eccessivi». Per la realizzazione di tale principio si farà riferimento nell'Unione a regole generali di sorveglianza sulle politiche attuate dai singoli stati membri e a principi generali di coordinamento della politica di bilancio tra gli Stati membri. Secondo gli orientamenti che vengono espressi all'interno del Comitato Monetario della Comunità Europea, nel funzionamento a regime dell'Unione Monetaria saranno anche previste procedure, definite speciali o eccezionali, per «identificare e correggere» le situazioni di «disavanzi eccessivi» che potranno venire a formarsi per errori e distorsioni nella formazione delle politiche di bilancio di uno stato membro. Come è facile immaginare le procedure di correzione dei «disavanzi eccessivi» possono comportare interventi i più variabili e diversamente incisivi. Si va dalla applicazione di pressioni formali o informali, alla applicazione di sanzioni, fino al trasferimento della sovranità in materia di politica di bilancio dallo stato membro al futuro gover-

no politico della Comunità. Si tratta di un problema di straordinaria complessità politica la cui soluzione sarà inserita pienamente negli sviluppi politici dell'integrazione europea. L'avvio della procedura di correzione è legato in ogni caso alla definizione di cosa si potrà intendere per disavanzo «eccessivo». Di questo discuteremo più avanti.

È importante rilevare che la nozione di «disavanzo eccessivo» è anche di grande rilevanza per l'avvio stesso dell'Unione Monetaria; in particolare si rileva come l'intesa a livello europeo esclude che un paese che si presenti all'avvio della Fase 3 del processo di integrazione con un «disavanzo eccessivo» possa essere ammessa all'Unione Monetaria.

Cosa si intende per «disavanzo eccessivo»? Nelle discussioni svoltesi in sede europea tra diversi principi sono stati proposti per l'identificazione in sede tecnica dei «disavanzi eccessivi». Gli indicatori cui si fa riferimento sono:

- il rapporto tra stock di debito pubblico e reddito nazionale (più precisamente, il prodotto interno lordo);
- il rapporto tra disavanzo complessivo e reddito nazionale;
- il saldo della parte corrente del bilancio.

Relativamente a questi tre indicatori gli orientamenti che emergono a livello europeo porterebbero a fissare le seguenti regole di svolgimento:

1. Lo stock di debito pubblico non deve essere così elevato da indurre rischi di insostenibilità finanziaria. A questo riguardo si è molto discusso se il rischio di insostenibilità finanziaria si associ a qualche valore determinato del rapporto tra stock di debito pubblico e reddito nazionale. Qualche paese all'interno della Comunità ha avanzato l'ipotesi che tale livello dovrebbe farsi pari al valore medio europeo, che oggi si attesta su circa il 60%. In verità è da ritenere che, su questo argomento, non ci si potrà spingere troppo avanti. La sostenibilità di un dato rapporto debito/PIL dipende da molti fattori, soprattutto dalla propensione al ri-

Un disavanzo è eccessivo quando rischia di essere insostenibile finanziariamente, minacciando con ciò la stabilità dei prezzi.

Si possono proporre tre indicatori per individuare il disavanzo eccessivo e una regola di rientro per ciascuno di essi.

Tab. 7 Tassi d'interesse sul debito pubblico (valori medi)

	1981	1987	1990
Italia	11,2	9,2	10,1
Francia	8,6	8,3	8,7
Germania	6,8	6,8	6,3
Regno Unito	9,7	7,9	7,9
Spagna	4,3	7,6	8,4
Media CEE	9,3	8,4	8,8

sparmio delle famiglie e dalla dimensione e struttura complessiva dell'indebitamento, pubblico e privato, nei diversi paesi, fenomeni che differiscono grandemente tra i diversi paesi potenzialmente partecipanti all'Unione Monetaria. Sembra tuttavia certo che l'ingresso nell'Unione Monetaria sarà in qualche modo condizionato all'interruzione della continua crescita del rapporto debito/PIL che ha caratterizzato paesi come l'Italia. L'accertamento che tale crescita si è interrotta e che lo stock di debito pubblico, inevitabilmente sempre crescente, si riporterà in misura decrescente al reddito nazionale sarà certamente una condizione sufficiente per l'avvio della fase di piena integrazione monetaria.

2. La quota del disavanzo complessivo sul PIL non deve essere così elevata da minacciare la stabilità dei prezzi. Anche a riguardo di questo indicatore si è molto discusso quale possa essere il valore del rapporto compatibile con la assenza di pressioni sulla dinamica inflazionistica derivante dal bilancio pubblico. In verità non esiste nessuna forte ragione economica perché da elevati volumi del disavanzo derivino pressioni inflazionistiche.

L'esperienza europea anche recente mostra che elevati tassi di inflazione si sono presentati in paesi con bilanci pubblici sostanzialmente in pareggio. Per stabilire un nesso di causalità tra disavanzo ed inflazione bisogna risalire o a modelli ove il disavanzo indica una forte pressione del settore pubblico sulla domanda aggregata; ovvero bisogna riferirsi agli effetti che alcune componenti della spesa e delle entrate possono avere sulla formazione dei prezzi o sulla struttura e livello della domanda. Nella Comunità è stato indicato che il livello di fabbisogno compatibile con la stabilità dei prezzi potrebbe fissarsi negli intorni del 3% del reddito nazionale.

La progressiva riduzione della quota del disavanzo italiano, dall'attuale 10% verso il 3% ipotizzato in sede comunitaria avrebbe certamente l'effetto di determinare prima la stabilizzazione del rapporto debito-PIL, poi di determinarne la progressiva, anche se lenta, riduzione.

3. I disavanzi non devono eccedere le spese in conto capitale. Questa è certamente la più attraente delle tre che stiamo analizzando. Essa corrisponde alla ipotesi che la parte corrente del bilancio pubblico sia in equilibrio e che l'indebitamento sia riservato a quelle spese che danno un contributo diretto alla accumulazione. Non a caso, nella terminologia comunitaria, questa condizione è definita come una «golden rule», una regola aurea. In effetti si tratta di un indicatore di bilancio molto ragionevole che ha trovato una propria specifica evidenza anche in recenti proposte di riforma costituzionale nel nostro paese. Al raggiungimento di questo risultato non viene associato alcun specifico obiettivo di politica economica come nei due casi precedenti. Si tratta di una regola che ha una tradizione molto antica negli studi di finanza pubblica: l'indebitamento per finanziare le spese in conto capitale e l'accumulazione si giustifica perché si presume che da questa derivi un incremento nella capacità produttiva dell'economia e quindi, nel lungo periodo, anche un aumento della capacità di un sistema tributario di produrre il gettito necessario per pagare gli interessi sul debito contratto.

Come si colloca la finanza pubblica italiana rispetto a queste tre regole? È evidente che la prima regola, quella di ipotizzare una riduzione del rapporto debito pubblico-PIL dall'attuale 100% ad un target del 60%, non è proponibile come obiettivo di medio periodo e, come abbiamo sinteticamente argomentato, nemmeno necessaria. Restano le due regole sul rapporto disavanzo annuo-PIL e sull'equilibrio della parte corrente di bilancio. Il problema per l'Italia non è tanto quello del loro utilizzo nello svolgimento dell'Unione Monetaria a regime quanto del loro utilizzo come condizione per l'accesso alla fase finale dell'Unione stessa. Il loro utilizzo congiunto per il nostro paese comporterebbe una significativa riduzione della quota del disavanzo sul PIL, pari a circa 5 punti percentuali di PIL, cioè - ai valori attuali di PIL - circa 70.000 miliardi di lire. Si tratta di un importo molto rilevante. Una parte di tale importo potrebbe essere prodotto automaticamente se si realizza il processo di convergenza nei tassi d'inflazione.

Il debito pubblico sarà ammesso solo per finanziare spese in conto capitale, che danno un contributo diretto a nuova accumulazione, secondo una antica regola aurea della finanza pubblica.

Per raggiungere gli obiettivi proposti occorre ridurre il disavanzo annuo della metà; parte di questo risultato potrebbe essere ottenuto automaticamente realizzando la convergenza nei tassi di inflazione.

Ulteriori forti aumenti della pressione tributaria non sono ipotizzabili: occorre un deciso intervento che riduca sensibilmente la spesa pubblica per far scendere l'inflazione e rendere possibile l'equilibrio di parte corrente.

Ciò consentirebbe un allineamento dei tassi monetari a quelli medi europei e quindi una riduzione della spesa per interessi sul debito pubblico. Tuttavia è richiesto un ampio intervento sui flussi di spesa pubblica perché l'inflazione possa scendere e perché si possa ottenere il pareggio della parte corrente del bilancio. L'intervento sui livelli di spesa non sembra dilazionabile se l'Italia vuole rimanere all'interno del gruppo di paesi che saranno protagonisti nel processo di

integrazione. Non sembra nemmeno proponibile ipotizzare rilevanti aumenti della pressione tributaria perché, come si ricordava all'inizio, il sistema tributario dovrà già sopportare rilevanti aggiustamenti strutturali per essere adattato alle condizioni dell'integrazione monetaria, soprattutto nel settore della tassazione dei redditi di capitale. Molta immaginazione e molta buona volontà saranno necessari nei prossimi mesi e nei prossimi anni.

POLITICA INDUSTRIALE ITALIANA ED EUROPEA: CONVERGENZA O DIVERGENZA?

di Romano Prodi

Nel corso della passata generazione, nonostante tutti i problemi e le difficoltà del cammino percorso, il sistema industriale italiano si è certamente avvicinato a quello degli altri paesi europei.

Vi sono stati periodi neri e momenti in cui sembrava mettersi in dubbio perfino l'appartenenza dell'Italia al quadro intellettuale dei paesi di economia di mercato, ma poi la fase di aggregazione e di contatto col resto dell'Europa ha finito col prevalere in modo determinante sulle forze centrifughe che il retaggio della storia aveva sempre fatto pesare sul nostro paese.

Soprattutto l'ultimo decennio ha visto un mutamento di rotta nelle strutture e nei comportamenti delle imprese, mutamento che pochi avevano previsto.

Le imprese italiane, proprio stimolate dal progressivo rafforzamento del Mercato Comune Europeo, hanno proceduto ad un completo rinnovamento degli impianti produttivi e dell'impiego dei fattori soprattutto attraverso una maggiore mobilità del personale.

Di fronte alla concreta possibilità che il nostro sistema produttivo cadesse in una crisi senza rimedi, vi è stato cioè un rigurgito di saggezza che ha permesso alle aziende di muoversi e di adattarsi ai cambiamenti del mercato internazionale.

Il sistema è cioè stato in grado di sopravvivere e, per molti aspetti, di avvicinarsi agli altri paesi europei.

Questo non significa necessariamente che anche la politica industriale italiana si sia avvicinata a quella degli altri paesi europei. Anzi la nostra politica industriale continua ad essere «deviante» rispetto a quella dei nostri maggiori concorrenti e offre un campionario sostanzialmente unico di controversie con le autorità di Bruxelles.

La politica industriale italiana prosegue sui suoi vecchi binari anche quando teoricamente sarebbe obbligata a recepire le novità introdotte dalla Comunità Economica Europea. La Pubblica Amministrazione italiana ha sempre preferito limitarsi a gestire leggi volte al sostegno delle imprese (ora il più delle volte in contrasto con la CEE) piuttosto che contribuire ad una elaborazione della strategia industriale di lungo periodo e al miglioramento delle risorse umane e tecnologiche (strategia che non è invece in contrasto con la CEE).

Il passato ci vincola cioè assai di più nel futuro ed in un momento di cambiamenti come questo, il risultato non può che essere quello di diventare il «bambino deviante» di tutto il sistema comunitario.

Questo «passato» si manifesta soprattutto in alcuni limiti di fondo che possono essere così elencati:

1. La politica industriale del governo italiano è stata sempre proiettata verso la protezione dell'esistente.
 2. C'è stato un rafforzamento e l'istituzionalizzazione del dualismo di comportamento fra imprese pubbliche e private che ha rallentato (e spesso impedito) le fusioni, le concentrazioni e le ristrutturazioni delle grandi imprese che erano assolutamente necessarie per la loro stessa sopravvivenza. A questo errore di fondo non si è posto rimedio nemmeno negli ultimi mesi, anche se è ormai a tutti chiaro che questa politica sta letteralmente impedendo (o ha già impedito) molti dei potenziali protagonisti italiani degli oligopoli europei che si stanno consolidando.
- Il dualismo privato-pubblico è stato da gran tempo istituzionalizzato con la creazione di due ministeri (Industria e Partecipazioni Statali); finalmente si comin-

Il sistema industriale italiano negli anni ottanta si è avvicinato al sistema europeo.

La politica industriale italiana resta tuttavia «deviante» rispetto alla realtà comunitaria, soprattutto per la presenza di un assurdo dualismo fra settore pubblico e settore privato.

Sono necessari processi di privatizzazione dell'apparato industriale pubblico, come in altri paesi:

ciano a sentire richieste per una loro riunificazione.

3. Anche i nodi del Mezzogiorno e della disoccupazione vengono affrontati principalmente con lo strumento dei sussidi e dei trasferimenti monetari e non con una politica di valorizzazione delle risorse umane, soprattutto nel campo dell'istruzione tecnica e professionale, sulla quale si fonda la superiorità industriale tedesca.

Già vent'anni fa si erano evidenziati i dubbi risultati da questi orientamenti politici ma oggi le mancate operazioni di riorganizzazione della nostra industria (nel campo aeronautico, del materiale ferroviario, dell'energia, del settore alimentare, del credito) dimostrano, a nostre spese, come sia necessario fare in Italia (dove è ancora possibile) una politica simile a quella degli altri paesi europei.

Il dualismo ministeriale criticato in precedenza è solo uno dei tanti errori commessi su questo punto, ma è certamente uno tra i più gravi perché, dagli anni '60 in poi, non abbiamo mai avuto un'autorità capace non solo di imporre ma semplicemente di proporre la politica che tutti gli altri paesi europei stavano già facendo.

Siamo addirittura arrivati alla folle prassi che non solo i due ministeri aventi autorità sull'industria sono stati sempre separati ma che, nei governi di coalizione, essi sono sempre stati affidati a uomini di partiti diversi mentre, nei governi monocolore, essi sono stati assegnati a uomini di correnti diverse. In questo contesto non ci si deve stupire se il Ministero delle Partecipazioni Statali ha trovato il proprio ruolo soprattutto nel porre ostacoli ad una razionalizzazione del sistema che avrebbe avuto come ovvia conseguenza la diminuzione del potere del suo stesso Ministero¹.

Nell'ultimo ventennio arriviamo all'assurdo per cui il Ministero delle Partecipazioni Statali misura il proprio successo nella capacità di impedire i processi di razionalizzazione del sistema industriale italiano.

Il 1990 è stato sotto questo aspetto esemplare in quanto sono stati ripescati gli aspetti di dualismo fra pubblici e privati con una virulenza che sembrava ormai impensabile.

La necessità della privatizzazione e delle politiche conseguenti è quindi un altro grande elemento di differenziazione fra l'Italia e il resto d'Europa.

Si tratta di una differenza evidente non solo nei confronti della Gran Bretagna e della Germania ma anche dei paesi retti da governi socialisti (seppure in diversa misura) come la Francia e la Spagna.

Su questo punto vale quindi la pena di soffermarsi con alcune riflessioni.

Non vi è dubbio infatti che gli anni '80 hanno visto in tutta Europa (in alcuni casi per motivi ideologici, ma soprattutto allo scopo di accentuare l'efficienza e la capacità concorrenziale delle imprese) una forte affermazione dei processi di privatizzazione. In Gran Bretagna il processo è stato portato avanti fino all'estremo, con un cambiamento davvero storico.

È infatti la prima volta che un grande paese europeo non solo adotta politiche favorevoli al libero funzionamento del mercato e all'affermazione dell'impresa privata, ma fa propria una filosofia industriale di tipo «americano», nella quale anche la proprietà e la gestione dei monopoli naturali è affidata a strutture private.

La conseguenza operativa di questa scelta porta quindi non solo al completamento delle privatizzazioni delle imprese industriali (siderurgia compresa), ma anche alla trasformazione proprietaria e delle regole gestionali delle società di trasporto aereo, dell'impresa telefonica, delle società elettriche e degli acquedotti.

Non si tratta solo di un passaggio di proprietà ma anche e soprattutto (pur con differenti livelli di successo) dell'introduzione di crescenti elementi di concorrenza in quella che un tempo era definita la «ferrea struttura dei monopoli naturali».

L'esempio della privatizzazione dei telefoni è sotto questo aspetto esemplare. La rivoluzione non è soltanto di tipo proprietario in quanto (tenuto conto dei poteri della Golden Share) un risultato simile a quello britannico potrebbe essere raggiunto in Italia facendo scendere la proprietà pubblica nella SIP al di sotto del 50%, conservando tuttavia una forte incidenza del protagonista pubblico nell'ambito del governo dell'impresa.

Gran Bretagna

In Francia la politica di privatizzazione non è giunta agli estremi a cui è giunta in Gran Bretagna ma ha coinvolto un gran numero di aziende soprattutto nel settore manifatturiero.

Il programma di privatizzazione di Chirac non è stato completato ma otto grandi gruppi pubblici (tra cui Saint Gobain, Paribas, CGE, Haves, Société Générale e Suez) e tre banche di medie dimensioni sono state privatizzate nel giro di pochi mesi.

Quello che però è più importante è vedere come, da quando la politica di privatizzazioni è stata sospesa, le imprese pubbliche hanno tuttavia assunto nella strategia dell'oligopolio europeo comportamenti identici a quelli delle imprese private.

Il dinamismo delle imprese pubbliche nei mercati esteri è addirittura straordinario, fino a provocare la protesta del governo britannico per l'eccessivo numero di acquisizioni di imprese britanniche da parte di imprese pubbliche francesi. Viene cioè portato avanti il sospetto che il governo francese voglia sostanzialmente aiutare l'espansione delle proprie imprese pubbliche all'estero prima che ciò diventi impossibile per effetto del 1992 o inutile in quanto tutti i giochi sono già fatti e conclusi.

Forse le proteste britanniche sono giustificate ma la verità è che questa non è la strategia francese nei confronti delle imprese pubbliche ma nei confronti di tutte le proprie imprese (pubbliche o private) alle quali si vuole garantire un ruolo di protagoniste prima che le politiche dei singoli governi in queste direzioni risultino vietate dal crescente potere di Bruxelles.

Solo in Italia la politica non è minimamente cambiata e quello che era monopolio naturale lo è ancora, immutato e forse immutabile nel tempo, senza che ci si renda conto delle conseguenze dei cambiamenti tecnologici e delle drammatiche perdite di efficienza che questa patologica politica di conservazione sta provocando nel nostro Paese. Ho sempre pensato e più volte insistito che l'Italia dovesse fare con urgenza e ampiezza una simile politica, lanciando le imprese pubbliche nei mercati mondiali e nelle acquisizioni internazionali finché questo era possibile e legittimo.

Questo naturalmente anche nei casi in cui la nostra impresa pubblica fosse costretta a perdere la maggioranza della nuova società comune.

Si sarebbe dovuto cioè preparare le nostre imprese pubbliche alle nuove dimensioni del Mercato Europeo.

Non avere fatto e non fare una simile politica significa solo vedere le nostre imprese soccombere progressivamente in quanto inadatte al nuovo ambiente internazionale.

Ed è quello che sta avvenendo nei casi in cui non si è fatta la razionalizzazione interna e non si è aiutata l'espansione all'estero (come nel settore del materiale ferroviario e delle produzioni di beni strumentali per le telecomunicazioni, dell'alimentare, elettromeccanica, del trasporto aereo e altri).

Quando la politica industriale rimane un fatto di bottega interna e di potere politico personale, non ci si può poi lamentare se le grandi imprese industriali italiane vanno verso la distruzione.

In Germania il programma di privatizzazioni è stato più modesto, ma soprattutto perché si partiva da una struttura proprietaria pubblica assai limitata e, soprattutto, in quanto le regole di comportamento e i risultati in termini di efficienza e profittabilità delle imprese pubbliche erano stati tali da fare considerare il problema della trasformazione proprietaria come un problema minore.

In questo capitolo solo l'Italia va controcorrente. Il processo di privatizzazione portato avanti intorno alla metà degli anni '80 soprattutto con il passaggio a maggioranza privata di 34 imprese del Gruppo IRI (fra le quali spicca per dimensione l'Alfa Romeo) non solo è stato completamente bloccato negli ultimi due anni ma ha subito un'inversione di tendenza (che non ha paragone in nessun paese industrializzato) nel caso della definitiva pubblicizzazione del Gruppo ENIMONT.

Il nostro paese si stacca dal resto d'Europa non solo nel caso della privatizzazione ma anche riguardo ai processi di liberalizzazione e di incentivo alla concorrenza nel caso dei pubblici servizi.

Se si eccettua nuovo spazio (anche se quantitativamente non rilevante) lasciato ai produttori privati nel campo dell'energia elet-

Francia.

Germania

L'Italia sta andando controcorrente: le privatizzazioni non decollano e gli interventi per l'innovazione e la ricerca sono troppo scarsi.

trica, i nostri «monopoli naturali» vengono regolati con vecchie normative, più attente alla protezione dell'esistente che non alla promozione della concorrenza.

Nel caso delle telecomunicazioni, ad esempio, il peso della concorrenza è relegato a episodi del tutto marginali ed anche nei nuovi settori (come il telefono mobile) non si tiene ancora conto delle normative della CEE che prevedono l'obbligo di presenza di più di un operatore nel mercato.

Non solo nel mondo politico ma anche tra gli operatori economici manca la coscienza della rivoluzione che sta avvenendo in questi campi negli altri paesi europei e dell'importanza che essa ha riguardo all'efficienza dell'intero sistema economico.

Il Paese sembra avere assorbito solo gli effetti negativi della «Rivoluzione Reaganiana e Thatcheriana» degli anni '80 e non gli stimoli e le innovazioni che essa ha prodotto nei comportamenti della Pubblica Amministrazione e delle imprese dei paesi in cui è risultata vincente.

Un'ulteriore deviazione rispetto alle politiche industriali degli altri Paesi europei è negli interventi per favorire l'innovazione e la ricerca. In termini percentuali i costi classificati come «Spese in Ricerca e Sviluppo» assorbono una percentuale molto più modesta del PNL del Paese e, come conseguenza, le quote di produzione classificate «ad alta tecnologia» sono precipitate a livelli

quasi trascurabili.

Anche se in questi campi i dati macroeconomici non esprimono la realtà in modo compiuto, non può essere però di scarso significato notare quale sia il divario tra la percentuale del prodotto nazionale lordo italiano speso nella ricerca e quello degli altri principali paesi industrializzati.

La rivoluzione degli anni '80 è stata cioè tale solo nei confronti dei processi produttivi, dei modi di produrre, mentre non ha quasi per nulla inferito nel rinnovamento dei prodotti. Il che costituisce una tenaglia fatale per un Paese inesorabilmente caratterizzato da alti costi del lavoro.

Di fronte a valori e obiettivi così divergenti rispetto agli altri paesi europei non ci si deve stupire delle grandi dimensioni assunte dal contenzioso fra l'Italia e la Commissione della CEE.

La politica degli aiuti (che è stata una dei fondamenti della politica industriale italiana) è stata oggetto di durissime critiche da parte di Bruxelles, favorevole a una politica industriale legata alla fase di mercato e che prevede l'intervento diretto solo in casi limitati e del tutto straordinari.

Secondo la tesi della Comunità il nostro Paese ha erogato aiuti alle imprese «circa doppi di quelli dati in Francia e Germania Federale e tripli di quelli erogati in Gran Bretagna; questi aiuti dal 1981 al 1986 sarebbero stati in media pari al 5,7% del prodotto

Tab. 1 Spese per ricerca e sviluppo dei principali paesi industrializzati (anno 1987)

	Italia	Germania Occ.	Francia	Stati Uniti	Giappone	Gran Bretagna
Spesa per la R&S sul Pil	1,27	2,81	2,29	2,69	2,67	2,36(a)
Percentuale della spesa R&S: finanziamento pubblico	54	34	52	53	26	42
Percentuale della spesa R&S: eseguita dalle imprese	58	74	59	70	71	67
Percentuale del finanziamento pubblico per la ricerca civile	52	31	41	39	26	22(a)
Percentuale della spesa di ricerca industriale sul Pil	0,90	2,61	1,81	2,15	2,12	2,20(a)
Percentuale di ricercatori sulla popolazione attiva (per 1000) (b)	2,8	5,2(c)	4,4	6,6	6,8	—

(a) Ultimi dati disponibili per l'anno 1986

(b) Dati relativi al 1986

(c) Dato per l'anno 1985

interno lordo e sarebbero cresciuti costantemente nel periodo considerato, mentre in tutti i Paesi si era già proceduto a un contenimento già dai primi degli anni '80»².

È vero che, come ricorda lo stesso Bianchi, la Banca d'Italia ha successivamente ribattuto con un documento forse più rigoroso di quello delle autorità della CEE.

In esso i dati sulle sovvenzioni italiane vengono corretti al ribasso ma la loro sproporzione rispetto a quelli degli altri paesi europei non cambia tuttavia sostanzialmente.

La stima della Banca d'Italia (nella sua ipotesi massima) valuta il volume degli aiuti pari a 28.800 miliardi all'anno (sempre nella media 1981 - 1986) mentre il valore esposto nel rapporto della Commissione non era di molto superiore, essendo pari a 31.500 miliardi all'anno.

Alle differenze di carattere quantitativo ben espresse nella tabella n. 2 si debbono anche aggiungere le discrepanze di carattere qualitativo che vedono l'Italia concentrarsi sui trasferimenti diretti alle imprese, mentre in Germania e Francia prevalgono rispettivamente gli incentivi fiscali e le agevolazioni finanziarie.

Si può affermare che anche in Gran Bretagna sono molto importanti i trasferimenti diretti, ma bisogna tuttavia ammettere che la loro dimensione quantitativa non è nemmeno paragonabile a quella italiana.

Non vogliamo in questa sede approfondire gli aspetti particolari del contenzioso fra l'Italia e la CEE ma solo sottolineare (come è d'altronde logico e come è riconoscimento della stessa Banca d'Italia) che queste differenze non nascono da fatti casuali ma dalle caratteristiche stesse della politica industriale italiana.

È la politica di un Paese che, anziché compiere ogni sforzo per porre rimedio alle debolezze del sistema economico, della Pubblica Amministrazione e delle imprese, si rassegna a mantenere immutati tutti questi elementi negativi tentando di riequilibrare la situazione delle imprese tramite interventi diretti di erogazione.

Questa politica suicida non può durare a lungo, se non con la conseguenza di emarginare per sempre dall'Europa il nostro sistema industriale.

Troppo elevati sono invece i trasferimenti diretti alle imprese non adeguatamente motivati.

Mantenere questa politica significa emarginare definitivamente dall'Europa il nostro sistema industriale.

NOTE

¹ Cfr. R. PRODI - D. DE GIOVANNI, *Quarantacinque anni di politica industriale in Italia: dal '45 a oggi. Protagonisti, obiettivi e strumenti*, in «Rivista di Politica Economica», Maggio 1990.

² Cfr. P. BIANCHI, *Le Politiche industriali per le piccole e medie imprese e il riordino delle politiche comunitarie*, in «Rivista di Politica Economica», Maggio 1990.

Tab. 2 *Sovvenzioni statali alle imprese (periodo 1981-1986, media annua)*

	valore totale aiuti		solo manifattura		manif. meno siderur. e costruzioni navali	
	% pil.	Ecu occup.*	% valore aggiunto	Ecu occup.*	% valore aggiunto	Ecu occup.*
Italia/Cee	5,66	1.357	16,72	6.226	15,8	5.951
Italia/Banca d'Italia	4,26	1.022	10,97	4.086	10,1	3.084
Francia	2,68	792	4,93	1.649	3,6	1.223
Germania	2,53	761	3,03	982	2,9	940
Regno Unito	1,79	396	3,81	971	2,9	757

(*) Gli aiuti al settore manifatturiero escludono i contributi ai settori agricoltura, pesce, trasporti, carbone, per i quali gli aiuti sono concessi in forze dei regolamenti comunitari.

IL RUOLO DELLA POLITICA INDUSTRIALE NELL'ATTUALE CONTESTO COMPETITIVO

di Dario Odifreddi

Il ruolo della politica industriale va individuato nel contesto competitivo entro cui opera l'impresa.

La liceità dell'intervento pubblico a sostegno dei sistemi produttivi ha trovato fieri oppositori e convinti sostenitori nel dibattito economico sin dalle sue origini. Senza voler entrare in profondità nell'analisi di questo dibattito si può ricordare a titolo esemplificativo la posizione di chi accorda una fiducia illimitata nella «mano» invisibile che regola il mercato permettendo l'ottima allocazione delle risorse e quella di coloro che hanno una percezione sempre più netta, spesso indotta da una pragmatica osservazione della realtà, della necessità di un intervento esterno.

Tale intervento poi può essere accettato solo parzialmente come nel caso della necessità di correggere i c.d. «fallimenti del mercato» o più radicalmente come una «mano» sempre più visibile che contribuisce a creare le migliori condizioni affinché si generino flussi interattivi tra il libero gioco della concorrenza ed una serie di fattori capaci di ridurre le condizioni di incertezza all'interno delle quali si muovono le imprese, al fine di favorire un più armonioso sviluppo e contemporaneamente di prevenire gravi e persistenti cadute della domanda complessiva. La grande crisi del '29 o le più recenti recessioni legate a fenomeni in cui l'aspetto economico si lega imprescindibilmente con variabili di tipo sociale e politico (come gli shocks petroliferi) hanno ampiamente dimostrato che affidarsi in modo rigidamente «ideologico» alle capacità taumaturgiche del mercato può condurre a risultati inaccettabili. Ciononostante dal punto di vista teorico, sono ancora molti coloro che ritengono che il compito dello Stato è di limitarsi a fissare alcune regole del gioco, il più possibile neutrali.

Tuttavia osserva Gros Pietro «la scelta del tipo di regola implica già un'attività di in-

dirizzo. Inoltre è noto che le dimostrazioni teoriche della superiorità della soluzione di mercato valgono per mercati di tipo concorrenziale, mentre quelli moderni sono in prevalenza oligopolistici e non facilmente agredibili dagli outsider. Più un'industria si allontana dalle condizioni di concorrenza perfetta, più cresce la possibilità che le soluzioni 'neutrali' siano in realtà pilotate da qualcuno, e allora cresce la plausibilità di un intervento di indirizzo amministrativo che si assuma il compito di guidare le soluzioni». Se nel dibattito economico vi sono posizioni assai sfaccettate e spesso contrastanti, l'osservazione empirica del comportamento adottato dai governi dei diversi paesi nei secoli mostra un ben più rilevante livello di omogeneità.

Infatti l'intervento statale volto a favorire lo sviluppo dei sistemi produttivi rappresenta una caratteristica comune degli stati moderni, tanto da poter essere considerato contestuale alla loro nascita.

Indubbiamente le modalità e l'intensità degli interventi presentano un elevato grado di differenziazione, sia in relazione ai diversi stadi di sviluppo raggiunti da ciascuna economia, sia in conseguenza di contesti socio-culturali aventi origini e tradizioni molto diverse. Così la politica economica di nazioni come la Francia, caratterizzate da una plurisecolare tradizione di intervento dello Stato nell'economia, che partendo da Colbert attraversa i tentativi gollista e socialista, appaiono assai diversi dall'esperienza della signora Thatcher che proclamava una politica fortemente liberista.

Ancora una volta però passando dal piano concettuale all'osservazione empirica delle misure poste in essere da questi paesi, si scopre che l'utilizzo di strumenti di politica economica è più specificatamente di quella in-

Nell'attuale contesto, il processo innovativo è divenuto più complesso: sono richieste capacità di adattamento, mutamento organizzativo, una cultura dell'innovazione.

dustriale è assai diffuso e che, pur mantenendo le inevitabili peculiarità, questi strumenti presentano sorprendenti gradi di omogeneità soprattutto laddove il confronto riguarda paesi aventi stadi di sviluppo tra loro comparabili.

La politica industriale nell'attuale fase competitiva

Qualora si riconosca la liceità o la necessità dell'intervento pubblico nello sviluppo dei sistemi economici ci si trova a dover affrontare il problema delle modalità con le quali esso deve esplicare i suoi effetti.

Si tratta evidentemente non soltanto di individuare teoricamente le misure più opportune ed i meccanismi più adeguati, ma di calare questi ultimi in una realtà complessa e perennemente in evoluzione qual è quella dei mercati tenendo contemporaneamente conto di fattori di altra natura, quali ad esempio le capacità operative degli organi a cui spetta l'attuazione delle misure prescelte.

Il ruolo della politica industriale non può essere identificato correttamente se non lo si pone in relazione al contesto competitivo all'interno del quale deve operare.

Gli elementi fondamentali che contraddistinguono l'attuale competizione tra le imprese sembrano rintracciabili in un crescente grado di internazionalizzazione e globalizzazione dei mercati, contestuale ad una forte accelerazione del progresso tecnologico.

Si tratta di fenomeni di grande portata che non potevano non generare importanti mutamenti nella definizione delle strategie delle imprese e nell'elaborazione delle politiche pubbliche a sostegno dei tessuti produttivi. Pur senza voler ricercare dei nessi di causalità di tipo meccanicistico tra il contesto economico di riferimento ed il progredire della tecnologia, appare utile osservare la dinamica del quadro macroeconomico dell'ultimo trentennio in relazione alle diverse modalità di crescita e di utilizzo dei processi innovativi.

Negli anni '60 e '70 le nuove possibilità offerte dalla tecnologia furono utilizzate soprattutto dalle piccole e medie imprese che,

sfruttando la maggiore flessibilità, derivata dalla loro dimensione e da una minore complessità gestionale, si appropriarono di una serie di innovazioni la cui diffusione permise un rafforzamento delle strutture produttive dei paesi industrializzati; come ricorda Freeman «in tutta l'economia si generò, attraverso il flusso di nuovi materiali, componenti ed attrezzature fra industria ed industria, un diffuso miglioramento del prodotto ed una riduzione dei costi».

A partire dagli anni '80, caratterizzati da una maggiore stabilità, da un rallentamento dei processi inflazionistici e da una progressiva globalizzazione dei mercati, sono i grandi gruppi e le grandi imprese a trarre i maggiori vantaggi dal nuovo tipo di competizione basato sull'innovazione.

Infatti mentre nel decennio precedente il processo innovativo si estrinsecava essenzialmente in meccanismi incorporati nelle macchine e quindi risultava di facile appropriabilità, negli ultimi anni esso diviene sempre più complesso; all'impresa non è più sufficiente adottare strategie di sviluppo, essa deve saper produrre e gestire conoscenze che si approssimano sempre più alla ricerca pura; in particolare diventa sempre più evidente che il fattore tecnologico non può essere inteso restrittivamente come la somma di aspetti tecnico ingegneristici, ma deve essere considerato come la capacità dell'azienda «innovativa» di sfruttare le potenzialità offerte dalla tecnologia attraverso una revisione dei propri modelli di produzione, di organizzazione interna e di interrelazioni esterne.

Si tratta cioè di passare dal consueto modello competitivo ad uno nuovo caratterizzato da livelli di incertezza assai più elevati in cui i modelli tradizionali del tipo «funzione della produzione» perdono gran parte della loro efficacia, risultando in taluni casi distorsivi.

La capacità di dominare la tecnologia richiede quindi alle imprese una continua capacità di adattamento, lo sviluppo di specifiche competenze professionali, l'attuazione di cambiamenti organizzativi, ed in definitiva la formazione di una «cultura» dell'innovazione.

Si tratta certamente di una sfida complessa, ma alla quale non è possibile venir me-

Tali capacità sono sempre più il frutto di «esternalità» di sistema.

Cresce nella CEE l'importanza degli aiuti indiretti di tipo fiscale, orientati alla ricerca/innovazione. In declino è invece l'intervento diretto, tuttora predominante in Italia.

no; è ancora Gros Pietro a ricordarci che «nei paesi industrialmente sviluppati la quota dei profitti derivante da prodotti di nuova introduzione cresce in tutti i settori, non solo in quelli tipicamente innovativi, come l'informatica o la farmaceutica, ma anche nei settori considerati tradizionali, come il tessile o l'alimentare, dove raggiunge ormai il 20%, mentre nei settori a più alto tasso d'innovazione i prodotti di nuova introduzione producono ormai più della metà dei profitti totali».

I termini della sfida non coinvolgono però solo l'impresa, infatti la capacità di dominare il processo innovativo è sempre meno raggiungibile dalla singola unità produttiva essendo in misura crescente il frutto di «esternalità» di sistema che necessitano di uno sforzo congiunto da parte di tutti gli attori che appartengono all'ambiente in cui si collocano le entità produttive.

È in quest'ambito che le politiche economiche e più in particolare le politiche industriali possono oggi esplicitare i maggiori effetti contribuendo a creare quelle sinergie tra i diversi operatori, privati e pubblici, che sono alla base dei maggiori successi internazionali.

La strada più corretta sembra quella indicata da Momigliano laddove sottolinea la necessità di configurare alternative alla politica settoriale praticata in Italia (L. 675/77) senza rinunciare al principio della selettività, ma ricorrendo a criteri alternativi o integrativi, secondo logiche diverse (di filiera, di sistemi, di grandi programmi, tecnologiche).

Un confronto internazionale

Un'analisi delle principali tendenze e della tipologia degli interventi attualmente in essere nei principali paesi europei fornisce evidenza empirica al fatto che proprio il riconoscimento della preminenza del fattore tecnologico, la conseguente crescita di importanza assunta dal livello qualitativo dei prodotti e l'insufficienza del contesto nazionale come riferimento adeguato a misurare la competitività delle imprese hanno generato importanti mutamenti sulle linee di intervento delle autorità nazionali.

Tali cambiamenti possono essere più facilmente individuati da un'analisi di tipo orizzontale basata sulle diverse tipologie d'intervento piuttosto che da una suddivisione verticale per singoli Paesi. I 7 punti che seguono intendono muoversi in questa direzione pur nella consapevolezza che essi non danno completamente ragione delle peculiarità, talvolta importanti, che contraddistinguono l'azione dei governi dei diversi paesi.

1. Gli «aiuti indiretti di tipo fiscale» assumono un'importanza crescente, sia perché producono sulla concorrenza effetti meno distorsivi di altre misure, sia in virtù dell'elevato livello di automaticità che li caratterizza, rendendoli di più facile e rapida applicazione. L'agevolazione mantiene un certo livello di selettività essendo prevalentemente indirizzata agli sforzi delle imprese nel campo della ricerca e degli investimenti di Venture-Capital e si attua attraverso il meccanismo del credito d'imposta o con speciali regimi di ammortamento. In particolare è da sottolineare la possibilità prevista da alcuni Paesi di dedurre dagli oneri fiscali, sia le spese di ricerca sostenute internamente, sia quelle per ricerche commissionate a terzi. In Italia lo strumento fiscale appare ancora sottodimensionato, mentre in altri Stati esistono provvedimenti di una certa rilevanza come il «Business expansion scheme» in Inghilterra, il «Credit d'impôt recherche» in Francia, la defiscalizzazione del *capital gains* e la riduzione dei vincoli dei fondi pensione e il credito d'imposta previsto dall'Economic Recovery Act in Usa.

Un segnale in tale direzione è certamente presente nella nuova normativa a favore delle piccole e medie imprese, giunta finalmente al traguardo dopo oltre 4 anni di discussione. Certamente lo strumento fiscale va usato con cautela al fine di ottenere un effetto moltiplicativo sulla spesa delle imprese o almeno di non avere un effetto sostitutivo dello sforzo che il settore privato avrebbe comunque effettuato; un possibile suggerimento potrebbe venire dall'istituzione di meccanismi di incentivazione basati sugli incrementi annui delle spese effettuate.

2. L'«Intervento Diretto» (Contributi a fondo perduto e prestiti a tasso agevolato) è in una fase di rapido declino come testi-

monia la riduzione delle erogazioni e delle misure appartenenti a questa tipologia.

Da un lato questo fenomeno è collegabile al raggiungimento di obiettivi quali il riaggiustamento strutturale dei tessuti industriali di questi Paesi, dall'altro è influenzato dall'affermarsi di una politica Comunitaria che tende a ridurre gli spazi per politiche difensive basate su interventi a pioggia.

Attualmente queste misure sono indirizzate sempre di più ad imprese di piccole e medie dimensioni ed a specifiche tecnologie. L'accento passa dalle singole macchine operatrici a comando e controllo elettronico, destinate all'automazione dei processi produttivi, al campo dell'integrazione sistemica ed al software (Procedure MECA e LOGIC in Francia, SMART in Inghilterra, Forderungsschwerpunkt Mikrosystemtechnik in Germania).

Essendo il campo di applicazione sempre più legato a progetti complessi, il cui elemento qualificante è rappresentato dall'innovazione in essi contenuta, è sempre più necessaria l'esistenza di organismi dotati di competenze specifiche.

Per rispondere a tali esigenze nei principali paesi europei le autorità governative preposte (Ministère de la Recherche et de la Technologie - MRT, Bundesminister fuer Forschung und Technologie - BMFT, Department of Trade and Industry - DTI) tendono ad affidare la gestione di questa tipologia di intervento ad enti specifici di filiazione pubblica come l'Agence National de la Recherche Technique (ANVAR) in Francia, l'Arbeitsgemeinschaft Industrieller Forschungsvereinigungen (AIF) in Germania ed il British Technology Group (BTG) in Inghilterra. Questi organismi negli ultimi anni hanno tentato di razionalizzare i numerosi e spesso frammentati interventi in grandi programmi all'interno dei quali lo sforzo innovativo delle imprese trova un sostegno che si estende lungo tutta la «filiera dell'innovazione», dalle fasi di ricerca e progettazione sino a quella di commercializzazione (Aide à la technologie, Support for industrial innovation, Programma Fertigungstechnik). Inoltre sempre più sovente le imprese che beneficiano di queste forme di sostegno sono tenute, in caso di successo commerciale a

rimborsare parte delle somme ottenute secondo modalità che variano da Paese a Paese e da misura a misura.

L'Italia si discosta da questo quadro generale in quanto tale forma di intervento continua ad essere dal punto di vista quantitativo predominante rispetto ad altre, con uno spostamento negli ultimi anni a favore dei contributi a fondo perduto.

Sotto l'aspetto qualitativo invece si sono avuti mutamenti di indirizzo piuttosto consistenti, infatti accanto ai tradizionali interventi volti a facilitare l'acquisizione di beni capitali incorporanti un certo livello di tecnologia (Legge Sabatini, L. 696/83, L. 399/87) o a sostenere il riammodernamento del tessuto produttivo (D.P.R. 902/76) ve ne sono altri più attenti a sostenere l'innovazione tecnologica in tutta la sua complessità. In particolare si fa riferimento alla Legge 46/82 ed ai suoi 2 principali strumenti: il Fondo per la Ricerca Applicata ed il Fondo per l'Innovazione Tecnologica che rappresentano lo strumento principe per il sostegno della ricerca in Italia.

Il F.R.A. sorto con L. 1089/68 ha subito notevoli modifiche nell'ormai venticinquennale corso della sua esistenza (ampliamento del campo d'intervento, con particolare attenzione al trasferimento tecnologico, all'incentivazione delle spese di ricerca esterne commissionate dalle piccole e medie imprese, con correttivi alle quote di riserva, con modifiche dei centri decisionali, etc.). Nonostante i continui (e peraltro spesso necessari) cambiamenti abbiano contribuito in qualche misura a rendere più complessa l'applicazione della legge, in considerazione sia dei limiti intrinseci della stessa, sia del tempo necessario per assimilarne le caratteristiche e le procedure, si può certamente affermare che tale fondo è stato uno dei pochi strumenti validi per rispondere alle necessità delle imprese italiane nell'ultimo ventennio.

Il F.I.T. istituito con la L. 46/82 tenta di estendere anche alle fasi a valle della ricerca il sostegno all'innovazione (attività di progettazione, sperimentazione, sviluppo e preindustrializzazione) con l'intento di favorire anche quelle imprese che non presentano un'attività formalizzata di ricerca e sviluppo al loro interno.

Aumentano gli interventi di natura locale attenti alle specificità del tessuto produttivo.

Sinteticamente si attuano quindi politiche dotate di maggior discrezionalità e si sposta il peso a favore di incentivi volti a sostenere maggiormente la ricerca applicata.

3. Le accelerazioni sempre più rapide del progresso tecnologico rendono indispensabile la presenza di «*Risorse Umane altamente qualificate*» soprattutto per quelle imprese che fanno dell'innovazione il fattore competitivo per eccellenza.

La scarsità di questo fattore produttivo può essere considerato il principale elemento di debolezza nell'attuale contesto economico; basti accennare al fatto che la perdita di competitività del sistema statunitense può trovare proprio in questo elemento una delle principali spiegazioni.

In questo campo si è assistito negli ultimi anni ad uno sforzo crescente in paesi come la Francia e la Germania volto a creare sinergie tra la conoscenza scientifica prodotta dal settore pubblico ed il tessuto produttivo. A tal fine sono stati posti in essere una serie di provvedimenti attraverso i quali le imprese beneficiano di risorse finanziarie volte ad abbattere i costi di formazione; generalmente questi programmi prevedono l'assunzione di giovani laureati i quali sono tenuti per un certo periodo di tempo (1-3 anni) a concentrare i loro sforzi su progetti innovativi di grande interesse per l'impresa di appartenenza, sotto la tutela di organismi scientifici specializzati.

4. Uno spostamento sempre più massiccio di risorse verso la promozione di ricerche di tipo «*collaborativo*». Si assiste ad un progressivo abbandono dei programmi aventi durata breve e prefissata (ad es. gli scheme inglesi) incentrati sul sostegno delle applicazioni della tecnologia a favore di:

- a. Grandi programmi nazionali (ad es. i LINK inglesi), dotati di ingenti risorse facenti capo a specifici fondi (ad es. il Fonds de la recherche et de la technologie in Francia) incentrati sull'avanzamento delle conoscenze di base relativamente alle c.d. «tecnologie del futuro» (biotecnologie, le punte più avanzate delle applicazioni elettroniche, le tecnologie dell'informazione, etc.);
- b. Collaborazioni internazionali che permettano di incrementare la partecipazione

delle imprese nazionali ai grandi programmi lanciati dalla CEE (ESPRIT, BRITE, RACE, etc.) e ad EUREKA.

Appare del tutto evidente che uno dei fattori essenziali per il successo di tali azioni deriva dai legami delle imprese con attori quali i centri di ricerca e le Università come ben testimonia il caso tedesco, il cui successo non risiede solamente nell'aver creato strutture adeguate per la produzione della conoscenza scientifica, ma anche nell'aver attivato canali capaci di orientare le strutture di ricerca pubblica verso i bisogni del sistema produttivo.

5. Un'accresciuta importanza dei «*servizi reali*» prestati alle imprese, soprattutto nel campo della consulenza tecnica ed organizzativa, attraverso enti e laboratori specializzati (ANVAR, ADEPA, DATAR in Francia, Max-Planck, Fraunhofer, AIF in Germania, Research Council, BTG e Laboratory of DTI in Inghilterra); questi ultimi spesso sorti all'interno delle strutture pubbliche, tendono sempre più ad operare in stretta collaborazione con il tessuto produttivo (in particolare le PMI) sia fornendo servizi gratuiti, sia «vendendo» sul mercato le grandi competenze accumulate in anni di esperienza.

In particolare vale la pena sottolineare che specifiche e mirate politiche per l'informazione, gestite da autorevoli e riconosciute istituzioni (siano esse pubbliche, private o miste) strettamente connesse con il tessuto produttivo di riferimento riducono gli ostacoli alla diffusione dei processi innovativi fornendo alle imprese efficaci strumenti di ausilio alla gestione economica, finanziaria e commerciale; l'efficacia dello sforzo nazionale a favore dell'innovazione è infatti in buona misura legato alla capacità di sostenere lo sviluppo dell'intera «filiera dell'innovazione» e non solo di quel suo sottoinsieme, peraltro importantissimo, rappresentato dal livello delle spese di ricerca e sviluppo.

Questa evoluzione appare tra l'altro come un chiaro sintomo di una capacità dell'offerta dell'operatore pubblico di adeguarsi ai mutamenti richiesti dall'evoluzione dei mercati e delle tecnologie.

6. Nei principali paesi europei si registra

una crescita degli «interventi di natura locale» (si va da decentramenti amministrativi e gestionali a casi di vera e propria autonomia finanziaria) gestiti sia da autorità pubbliche, sia da enti a gestione mista pubblico-privato (Critt, ARIST, Drrt in Francia, Enterprises Agencies in Inghilterra, Aif, Fraunhofer, Laender in Germania).

Tale forma di decentramento trova una duplice spiegazione:

- a. da una parte essa si spiega come una forma di attenzione alle specificità di ogni tessuto produttivo dovuta alla necessità, imposta da mutamenti sempre più repentini, di rendere tempestivi e flessibili gli strumenti operativi;
- b. dall'altra emerge con sufficiente chiarezza che la traslazione a livello locale di strumenti nazionali è in certa misura legata al fatto che la CEE ritiene quest'ambito più adeguato di quello nazionale per porre in essere misure di sostegno al tessuto produttivo, soprattutto rivolte alle piccole e medie imprese ed alla diffusione dell'innovazione.

In Italia al contrario si assiste ad un'insufficiente articolazione a livello territoriale per l'assenza di un riconoscimento esplicito del ruolo di istituzioni locali pubbliche e ancor più di ogni altro soggetto intermedio tra l'autorità statale e le singole imprese.

L'unica eccezione esistente è rappresentata dalla Legge 64/86 inerente l'intervento nel Mezzogiorno che rappresenta un tentativo interessante ed in parte efficace di regolamentazione in materia di incentivi territoriali.

Oltre a questo solo le Regioni a statuto speciale godono di un sufficiente livello di delega e di autonomia finanziaria, anche se alcuni tentativi sono stati posti in essere nell'ultimo quinquennio in altre Regioni, come testimoniano la L.R. 56/86 in Piemonte, la L.R. 34/85 in Lombardia, la L.R. 9/84 in Veneto, la L.R. 23/85 nel Lazio; si tratta in ogni caso di provvedimenti aventi natura prevalentemente erogatoria e dotati di limitate risorse.

7. In molti paesi europei, così come negli Stati Uniti la «domanda pubblica» gioca un ruolo trainante per l'innovazione a favore

di tutto il «sistema imprese» grazie ad un collaudato meccanismo di collaborazione, che si esplica sia nel campo della ricerca e sviluppo, sia nella gestione di grandi commesse pubbliche.

In Italia la normativa è ancora quella degli anni Venti, la quale prevede la necessità di polverizzare l'offerta tra un elevato numero di fornitori e di riservare il 30% di una buona parte degli acquisti pubblici ad imprese del Mezzogiorno.

Certamente nel nostro Paese per valutare il ruolo pubblico occorrerebbe prendere in esame quel fenomeno peculiare rappresentato dal sistema delle Partecipazioni Statali; per affrontare questo tema, rifuggendo da banali semplificazioni, è però necessaria un'analisi dettagliata che lo spazio, e per certi versi l'intenzione di questo articolo, non consentono.

La posizione competitiva dell'Italia

La perdita di competitività dell'apparato produttivo italiano appare ormai in tutta la sua evidenza ed emerge sia nei settori high tech, sia in quelli a media e bassa tecnologia; in particolare il confronto con gli altri paesi industrializzati evidenzia una duplice debolezza: l'insufficiente livello tecnologico ed innovativo dei nostri prodotti ed una minor capacità delle nostre imprese di controllare i mercati, entrambi fenomeni riconducibili, tra l'altro, ad un'incapacità del nostro apparato produttivo a funzionare come sistema integrato.

Il livello tecnologico delle nostre produzioni appare insufficiente soprattutto in quei settori che incorporano maggiormente le tecnologie di frontiera, caratterizzati da ritmi di crescita della domanda assai più elevati degli altri, che soddisfano bisogni nuovi e che si localizzano nei paesi avanzati. Un'abbondante letteratura testimonia di questo fenomeno utilizzando numerosi indicatori (livello delle spese in ricerca e sviluppo, capacità brevettuale delle nostre imprese, quote di mercato delle esportazioni italiane per i prodotti high research density, rapporto import-export nei settori ad alta intensità di spesa per ricerca e sviluppo, bilancia tec-

Le nuove politiche sono tese a favorire l'interscambio tecnologico, la collaborazione tra imprese, i progetti congiunti. La debolezza dell'industria italiana sta infatti nella sua incapacità a funzionare come sistema integrato.

La perdita di competitività dell'apparato produttivo italiano emerge ormai in tutta la sua evidenza.

nologica dei pagamenti per brevetti, disegni, invenzioni, licenze, marchi ed assistenza tecnica) tutti purtroppo convergenti nel suffragare questa ipotesi.

L'insufficiente capacità di dominare i mercati emerge sia considerando lo scarso grado di internazionalizzazione delle nostre imprese, sia soprattutto se si pensa che l'Italia è l'unico dei grandi paesi industrializzati a presentare un bilancio negativo tra internazionalizzazione in entrata ed in uscita.

A questa situazione di tipo strutturale si somma nella fase attuale una difficile congiuntura caratterizzata da ritmi di crescita assai più lenti di quelli sperimentati nel più recente passato, fenomeni peraltro comuni a tutte le economie dei paesi industrializzati. È del tutto evidente che in un siffatto contesto interventi di politica industriale, per quanto ampi possano essere, non sono sufficienti a risolvere il problema della competitività del nostro sistema produttivo; essi devono quindi coordinarsi con adeguate politiche monetarie, fiscali, del lavoro, finanziarie, etc.

Ciò non toglie che una corretta impostazione della politica industriale possa portare significativi contributi al superamento di alcuni fattori di debolezza che contraddistinguono la nostra economia, primo fra tutti quello di contribuire ad innalzare il livello innovativo delle nostre produzioni.

A tal proposito si può osservare come nel nostro paese sia riscontrabile l'assenza di una politica per l'innovazione di ampio respiro; infatti le misure esistenti sembrano essere il risultato di una stratificazione legata ad interventi sorti per rispondere ad emergenze specifiche, sostanzialmente fondati su iniziative non collegate organicamente né tra di loro, né con il resto della politica economica e con il contesto ambientale e sociale.

Dal confronto internazionale emerge una notevole povertà degli strumenti a disposizione delle nostre imprese, i quali non sono in grado di coprire che quote esigue dei campi in cui sarebbe auspicabile intervenire per sostenere l'innovazione.

Per superare tale impostazione occorre perciò passare ad una politica più articolata di quella di «sportello» che ha caratterizzato

gli interventi di politica industriale degli ultimi anni; infatti anche uno dei migliori esempi di tale impostazione rappresentato dal Fondo IMI per la Ricerca Applicata, che ha assolto un compito fondamentale nel favorire un rapido assestamento della struttura industriale italiana negli anni '70 ed '80, appare insufficiente in un contesto in cui il confronto competitivo si sposta dal livello della singola impresa a quello di sistemi complessi che si confrontano all'interno di una concorrenza internazionale sempre più accesa.

Occorre quindi impostare una nuova strategia che, avendo come obiettivo prioritario lo sviluppo scientifico e tecnologico dell'intero tessuto produttivo, sia in grado di indurre l'intero sistema di imprese, grandi e piccole, a fare dell'investimento in ricerca ed innovazione il punto centrale della propria strategia competitiva.

Per ottenere questo risultato è però necessario creare un ambiente favorevole allo sviluppo dell'innovazione promuovendo e regolando lo sviluppo di quei «fattori dell'innovazione» legati alle scelte nei campi dell'educazione, della formazione, della ricerca, dell'informazione, delle infrastrutture di trasporto e di telecomunicazione che rappresentano l'humus necessario per la competitività delle imprese.

È ancora Gros Pietro a ricordare che «l'assenza di un intervento siffatto implica una scarsa redditività della politica innovativa delle imprese impedendo l'avviamento di quel 'circolo virtuoso' innovazione - profitti - investimenti in innovazione i cui effetti moltiplicativi hanno la stessa (se non maggiore) rilevanza delle risorse iniziali impegnate in processi di tipo innovativo».

Un primo suggerimento potrebbe essere quello di porre a livello centrale una serie di interventi dotati di elevata automaticità, fortemente finalizzati a sostenere specifici aspetti del processo produttivo; tra i numerosi esempi di interventi appartenenti a questa tipologia che sono stati sperimentati con successo all'estero si possono ricordare a titolo di esempio il credito d'imposta per la ricerca in Francia e negli Stati Uniti e l'erogazione di servizi di consulenza gratuiti o semigratuiti a favore delle piccole e medie im-

Occorre dunque passare da strumenti di politica pensati per le singole imprese a strumenti «di sistema».

prese, soprattutto per la valutazione di progetti innovativi o di internazionalizzazione come avviene in Inghilterra.

Per misure dotate di maggior discrezionalità e selettività gli Enti Centrali dovrebbero invece elaborare un quadro di riferimento e fissare regole di carattere generale che lascino spazio a livello applicativo agli operatori locali, pubblici e privati, affinché nelle singole realtà diventa possibile sviluppare e valorizzare le risorse presenti in termini di innovazione tecnologica e di capacità professionali e organizzative, grazie anche alla creazione di quelle sinergie tra i diversi attori della competizione che sono alla base di successi di paesi come il Giappone e la Germania.

La maggior conoscenza delle peculiarità di aree e settori estremamente diversificati, sia sotto l'aspetto produttivo, sia dal punto di vista delle potenzialità, ne permetterebbe uno sviluppo più rapido e coerente alla vocazione particolare, grazie ad azioni capaci di attirare le risorse necessarie e di favorire il trasferimento tecnologico, sia di tipo verticale, sia di tipo orizzontale, verso tutta la realtà produttiva.

Una proposta in tale direzione potrebbe estrinsecarsi nella creazione di una legge quadro dotata di ampi gradi di libertà per quanto attiene agli aspetti attuativi che preveda la possibilità di far convergere una serie di risorse (sia attingendo a fondi già esistenti di origine locale, nazionale ed internazionale, sia creandone di appositi) su progetti di tipo trasversale, incentrati su grandi temi (sanità, ambiente, automazione), capaci di sviluppare soluzioni innovative all'interno delle quali si rendano disponibili servizi ed infrastrutture efficienti.

Attraverso questo meccanismo potrebbero così nascere dei «parchi tecnologici» in aree in cui esistono già le competenze interdisciplinari necessarie; questo vuol anche dire che l'indicazione degli indirizzi di ciascun polo tecnologico dovrà essere coerente con gli indirizzi produttivi e di sviluppo di ciascuna area, al fine di assicurare un efficiente impiego delle risorse e di garantire la più alta possibilità di successo alle singole iniziative.

Un effetto indotto, ma di grande rilievo, derivante da questo tipo di scelta sarebbe quello di dotare l'intervento pubblico di una maggior flessibilità e capacità di adattamento al mutare del contesto economico; si attenuerebbe così il trade-off tra la tempestività richiesta dalle continue accelerazioni del progresso tecnologico e la nota lentezza con cui diventano operative le scelte dell'operatore pubblico; su quest'ultimo aspetto Momigliano osserva acutamente «in realtà l'efficacia degli interventi di politica industriale dipende in modo decisivo dall'adeguatezza ed efficienza operativa degli organi a cui è demandata la loro realizzazione. L'aver ignorato l'importanza del problema della commisurazione degli obiettivi fissati in fase deliberativa all'effettiva capacità, da parte degli organi istituzionali, di tempestiva e coerente loro realizzazione (e di controllo dei risultati) è stata probabilmente una delle più rilevanti cause di inefficacia o di efficacia distorta di molti provvedimenti di politica industriale in Italia».

In estrema sintesi si può ritenere che l'analisi del contesto competitivo ed il raffronto internazionale confermino la necessità di elaborare nuove strategie di politica industriale che si muovano nella direzione:

- a. di un allargamento della tastiera degli strumenti a disposizione con particolare attenzione verso quelli che più sono in grado di sostenere il livello innovativo delle nostre produzioni;
- b. di una maggiore attenzione alle peculiarità di tessuti produttivi specifici all'interno dei quali esistono grandi potenzialità di sviluppo, spesso legate alla compresenza di quei fattori dell'innovazione che sono alla base dei principali successi internazionali;
- c. di un radicale superamento dell'ottica di interventi indirizzati alla singola impresa a favore di altri che favoriscano sinergie e iterazioni fra tutti gli attori (pubblici e privati) del contesto economico, con particolare attenzione a non dissociare le misure indirizzate alle imprese minori (pur utili e necessarie) da quelle volte a sostenere le grandi imprese.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *La politica industriale in Italia dal '45 ad oggi: basi, intrecci, prospettive '90*, in «Rivista di Politica Economica», Roma, maggio 1990.
- AA.VV., *Paradigmi tecnologici: saggi sull'economia del progresso tecnico*, in «Prometheus», n. 2, F. Angeli, 1985.
- Anvar, *Rapport d'activité*, Parigi, 1990.
- British Technology Group, *Relazioni varie sull'attività dell'Ente*, Londra, anni 1988, 1989, 1990.
- Bundesrat, *Bundesbericht Forschung*, Bonn, 1988, 1990.
- Cabinet office, *ReD 1990*, Annual Review of Government Funded Research and Development, HMSO, Londra, 1990.
- CER-IRS, (a cura di), *La politica industriale tra Europa e regioni, quarto rapporto sull'industria e la politica industriale italiana*, Il Mulino, Bologna, 1990.
- Department of Trade and Industry, *Relazioni Ministeriali*, Londra, anni 1988, 1989, 1990.
- Fondazione CESPE, *La ricerca scientifico-tecnologica e le politiche per l'innovazione in Italia: prospettive e problemi in un'ottica internazionale*, Mimeo, Roma, 29 maggio 1991.
- G.M. Gros-Pietro, D. Odifreddi, S. Rolfo, G. Vitali, *Dalla politica industriale ad una politica per l'industria*, Tecnocity, Torino, settembre 1988.
- F. Momigliano (a cura di), *Le leggi della politica industriale in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1986.
- D. Odifreddi, *La politica industriale per l'innovazione ed il trasferimento tecnologico nei paesi europei: la Francia*, F. Angeli, Milano, 1991.
- Project de loi de finances, *Rapport Annexe su l'état de la recherche et du développement technologique*, Parigi, anni vari.

L'EUROPA DELLE REGIONI: DAL LOCALE AL SOVRANAZIONALE

di Lanfranco Senn

Il programma di completamento del Mercato Unico Europeo ha innescato un processo di cambiamento culturale che - indipendentemente dal conseguimento dei suoi obiettivi di armonizzazione ed eliminazione di varie barriere tra i paesi membri - è comunque di grandi proporzioni e decisamente irreversibile, anche se esso è ancora poco visibile ed incontra molte resistenze. Tale cambiamento è identificabile nell'inversione di tendenza di una cultura politica ed economica finora tutta incentrata sugli Stati nazionali ed ora, invece, sempre più «bipolarizzata», da una parte, verso la dimensione sovranazionale (non solo europea); e, dall'altra verso la dimensione regionale (o addirittura locale).

La formula «Europa delle Regioni» sempre più diffusa, rappresenta proprio una sintesi di queste due facce dell'unico scenario che ci apprestiamo a vivere nel nostro continente al termine del secondo millennio.

Come in occasione di ogni cambiamento di grande portata storica, così anche in questo caso si osservano propensioni a interpretare e vivere la realtà in trasformazione in due modi contrapposti: parlare di Europa delle Regioni evoca infatti, in taluni, l'immagine di una possibile tendenza verso una progressiva frammentazione dell'Europa per l'emergere di realtà sociali, economiche, politiche e culturali, alternative e concorrenziali tra di loro; in altri, invece, lo stesso concetto evoca l'immagine di un mosaico di realtà, certamente fatto di componenti diverse ma non conflittuali tra di loro e addirittura complementari.

La conseguenza della prima tendenza è quella di erodere - se non distruggere - l'unità dell'Europa così come essa potrebbe invece manifestarsi a conclusione del processo di unificazione economica e politica; il contri-

buto della seconda è quello di rafforzare il dialogo tra le diverse realtà regionali se non addirittura quello di ricostruire una unità dell'Europa più sostanziale di quella politico-economica.

In termini economici le due concezioni sottolineano - come se fossero alternativi - due aspetti dello sviluppo: la competizione e la cooperazione. In realtà, porre in termini conflittuali questi due aspetti costituisce una prospettiva pericolosa per l'efficacia delle politiche di sviluppo. È infatti indubbio che scegliere per uno sviluppo innescato solo dalla dinamica competitiva, se da un lato può risultare più efficiente, nel lungo periodo ed in termini aggregati, dall'altro può causare tali e tanti problemi di iniquità e di squilibrio nel breve e medio periodo da far desiderare persino la rinuncia a qualche traguardo di efficienza. È peraltro vero che scegliere per uno sviluppo fondato *solo* sulle logiche cooperative tra soggetti economici, pubblici e privati, rischia di eliminare molti stimoli all'iniziativa e alla creatività economica e sociale, e di «appiattire» ed abbassare contemporaneamente i livelli di benessere collettivo.

La contrapposizione delle due posizioni non è dunque in realtà necessaria: si può sostenere infatti che competizione e cooperazione non siano in realtà incompatibili tra di loro; ma che, al contrario, si possa *cooperare per competere e competere per trovare le migliori forme di collaborazione*.

L'Europa delle Regioni, per una cultura che voglia trarre ogni positività dalle trasformazioni in atto, è un'occasione per affrontare e sperimentare contemporaneamente la logica della competizione tra Regioni riaffermando identità diverse che possono allearsi tra di loro - e la logica della cooperazione interregionale, che cerca di perseguire un più

Si diffonde l'ipotesi di una Europa delle regioni.

In futuro, competizione e cooperazione saranno strategie complementari.

Esse permetteranno di integrare dinamicamente sistemi economici locali nel sistema globale.

elevato standard di vita ed una maggiore competitività di tutto il sistema sociale e produttivo europeo.

Dimensione locale e sovranazionale dell'economia rappresentano dunque una dicotomia solo apparente. Due sono i presupposti che supportano questa affermazione:

- a. il primo è che la crescita ed il successo di un sistema locale sono garantiti dalla sua «identità», cioè dall'esistenza di una rete di relazioni «convergenti» e stabili tra gli attori ed i soggetti dell'economia locale.

Convergenza e stabilità dei comportamenti verso obiettivi comuni (anche impliciti) di sviluppo sono infatti le condizioni perché l'economia locale sia *integrata al suo interno* e quindi «identificabile» come *sistema* e non solo come agglomerato di decisori e operatori economici;

- b. il secondo presupposto è che il consolidamento e l'approfondimento delle «identità» di un sistema economico locale passino attraverso la sua capacità «dialogica» con il resto del mondo; infatti si può dire che l'«identità» di una regione si rafforza quanto più il grado di integrazione interna si combina con un elevato grado di «apertura» del sistema verso più ampi orizzonti internazionali.

Sembra dunque quasi un ragionamento circolare affermare che solo una rete di relazioni tra economie locali, capaci di dialogare a livello sovranazionale, in una dinamica continua che guarda al cambiamento e sa adattarsi al variare delle situazioni strutturali e congiunturali, possa ritrovare nel sistema «globale» di riferimento l'orizzonte di crescita di un'economia locale; e che, al tempo stesso, solo nella molteplicità e nel dinamismo delle economie locali si ritrovi il motore del funzionamento e dell'organizzazione del sistema economico globale.

Se i sistemi locali vogliono crescere e migliorare la loro performance nel contesto internazionale, essi hanno l'esigenza di essere competitivi. Ma questa competitività è possibile solo se le imprese che in essi operano sanno scegliere gli inputs presso i numerosi fornitori alternativi disponibili sul mercato

mondiale; sanno penetrare i mercati internazionali trovando i migliori clienti a cui vendere i loro outputs; sanno individuare, sul fronte sia degli inputs che degli outputs, interlocutori che le mettano in grado di vincere la concorrenza sul piano dei prezzi.

La «non-price competition» tuttavia, è sempre più rilevante, soprattutto quando, a doverla vincere, è un *sistema* di imprese, spesso così interconnesso da «dover» agire quasi come un'unità. È perciò fondamentale che le imprese di un sistema locale, oltre che saper spuntare i prezzi migliori, di acquisto e di vendita sappiano altresì produrre in modo innovativo; sappiano organizzare la propria produzione in modo efficace; siano consapevoli dei vantaggi conseguibili assumendo comportamenti cooperativi.

D'altro canto le imprese di un sistema locale possono compiere scelte realmente alternative e vincere sia la price che la non-price competition solo se offerta e domanda internazionali sono assai diversificate ed esse sono inserite in una rete di relazioni sia interne che internazionali: solo cioè se - sullo scenario dell'economia globale - le economie locali sono diverse ed esiste interesse, su molteplici fronti contemporaneamente, a stabilire accordi, ricercare complementarietà e integrazione, definire strategie comuni o convergenti.

È dunque evidente che esista una correlazione positiva tra diversità dei sistemi economici e competitività tra di essi (e quindi delle imprese che vi operano).

Dal punto di vista culturale, ma anche da quello della politica economica, ciò comporta un rifiuto all'«omologazione» dei sistemi produttivi: *la propensione dei sistemi locali per l'internazionalizzazione o la globalizzazione dell'economia non può significare la propensione o la ricerca di un «unico» modello di sviluppo europeo o mondiale*. Al contrario, la ricerca di un inserimento e la partecipazione a più «reti» di relazioni (produttive, tecnologiche, organizzative, ecc.) permettono alle imprese di un sistema locale di adottare strategie continuamente mutevoli e di procedere lungo percorsi di sviluppo il meno meccanicistici possibili. Se la diversità tra economie locali è dunque così rilevante per la loro stessa «sopravvi-

L'internazionalizzazione non è ricerca di un «unico» modello, ma dialogo fra identità e specificità produttive.

venza» - e comunque per la loro crescita - il problema diventa quello di disporre, in una certa qual misura, di una particolare *identità e specificità produttiva*. Specificità non significa, banalmente, specializzazione secondo la tradizionale accezione della teoria della divisione internazionale del lavoro: soprattutto non vuol dire specializzazione «settoriale» o merceologica, staticamente definita sulla base di assunzioni semplificate sui costi comparati. Piuttosto, identità e specificità significano caratterizzazioni locali nelle capacità di combinare e far interagire le risorse, le attività e le decisioni dei soggetti protagonisti, pubblici e privati; significa quindi caratterizzazione (pressoché) irripetibile delle dinamiche comportamentali o - con altra dizione più consueta - *scelta* di un modello di sviluppo.

Anche a livello locale appare dunque che l'elemento essenziale per costruire l'«identità» del sistema produttivo consiste nella *capacità e volontà* dei vari soggetti in campo di sviluppare relazioni e sinergie interne, organizzative, produttive e sociali formali ed informali.

A fronte di queste osservazioni potrebbe venire la tentazione di ritenere che il suggerimento di tessere reti di relazioni e ricercare la cooperazione tra soggetti decisionali (non solo economici ma anche politici e culturali) possa costituire un puro richiamo volontaristico, un po' irenico e un po' utopistico. A smentire questa tentazione contribuisce la consapevolezza - per qualsiasi soggetto economico presente in un sistema locale e desideroso di partecipare al sistema internazionale dell'economia - che l'*obiettivo* di «operare in rete» può essere ricondotto alla tripla esigenza e convenienza:

- a. di essere inserito in un contesto relazionale che gli permetta non solo di compiere scelte economiche alternative di acquisto o di vendita, ma anche di modificare permanentemente le sue strategie e la sua struttura organizzativa man mano che la rete si estende e le relazioni fiduciarie si approfondiscono;
- b. di ridurre l'incertezza e il rischio che rapporti interproduttivi meno flessibili ed articolati possono far correre all'impresa

nel tempo;

- c. di ridurre i costi di transazione, in virtù di consuetudini relazionali che sviluppano i rapporti fiduciarie e moltiplicano le alternative possibili.

Nei comportamenti delle imprese che organizzano la propria attività e perseguono strategie di sviluppo «in rete» con altre imprese - e, come si vedrà, anche con altri interlocutori pubblici e privati - si può osservare nella recente esperienza europea che:

- a. le regole di «appartenenza» giuridicamente codificate sono sempre più frequentemente sostituite da attività collegate (gruppi di imprese, associazioni, Compagnia delle opere, ...), la cui istituzionalizzazione è relativamente limitata, in cui le regole di appartenenza e di azione si modificano rapidamente e si ispirano più alla esperienza che alla formalizzazione. È stato persino affermato che è «il movimento che definisce la struttura» di un'impresa dinamica moderna;
- b. vengono messe in questione le frontiere tra ambiente «interno» ed «esterno» all'impresa, dando vita a relazioni tra unità decisionali dell'impresa e decisori esterni che stanno sullo stesso piano di quelle esclusivamente interne (si pensi allo sviluppo dei servizi di consulenza, ai rapporti informali e fiduciarie, ecc.);
- c. il controllo e le valutazioni di efficienza sono fondati sulla relativizzazione delle strutture gerarchiche ed istituzionali che si avvalgono di sistemi informativi sofisticati ma sempre meno formalizzati.

L'organizzazione delle attività economiche fondate su «reti di relazioni» privilegia cioè la struttura «di fatto» della produzione e della creazione di valore economico, piuttosto che di quella formalizzata e spesso più statica e burocratizzata.

Poiché le esigenze delle imprese e dei sistemi economici locali - si pensi all'esperienza dei «distretti» italiani - sono, come si è detto, quelle di un'apertura verso l'ambiente «esterno» assai articolata, le reti di collaborazioni che si sono venute a creare in questi ultimi anni in Europa non sono solo limitate alle imprese.

Nascono le reti di imprese a livello interregionale.

Anche fra le pubbliche amministrazioni nascono reti di cooperazione.

Accanto a quelle strettamente *produttive*, che assumono la forma elementare degli scambi settoriali; a quelle *commerciali*, il cui obiettivo è avvicinare la produzione ai diversi mercati di consumo; a quelle *tecnologiche*, sviluppate nel campo della ricerca, dell'innovazione e della sua diffusione, sono andate moltiplicandosi anche forme di collaborazione con altre attività ed altri soggetti economici.

Innanzitutto nel campo dei *servizi* in cui, analogamente alle reti commerciali, si richiedono frequenti contatti diretti con i fruitori dei servizi stessi; in secondo luogo si sono sviluppate reti di cooperazione nel campo della gestione delle *informazioni*, sempre più necessarie come supporto alle altre reti tra imprese; inoltre vi sono reti «fisiche», rappresentate dalle *infrastrutture per la comunicazione* e la *mobilità*, tra cui emergono naturalmente le reti di telecomunicazione e di trasporto; ed infine quelle che legano le Amministrazioni Pubbliche in *attività di promozione* di grandi iniziative a livello internazionale (fiere, centri di ricerca, parchi tecnologici, borse e mercati, ecc.).

Sul fronte delle Pubbliche Amministrazioni, reti di varia estensione e consistenza si riscontrano a diversi livelli, tutte comunque orientate a soluzioni organizzative che aumentino l'efficienza dell'amministrazione e ne riducano i conflitti.

Reti sono state attivate tra diversi decisori operanti all'interno di singole città e quindi di amministrazioni comunali; tra città diverse, sia dello stesso paese che di paesi diversi tra Regioni.

Come i soggetti che hanno dato vita a reti tra sistemi economici locali sono numerosi e diversificati, così anche l'oggetto delle relazioni in rete è sempre più esteso e connesso a diverse strategie.

Quando dunque le forme di collaborazione «in rete» coinvolgono non soltanto imprese ma anche pubbliche amministrazioni, enti economici territoriali (quali le Camere di Commercio), associazioni di categoria, il singolo operatore ritrova nel sistema di rapporti in cui è inserito e che egli stesso ha contribuito a stabilire, quello che è stato chiamato uno *spazio di sostegno* per la propria attività che rafforza le condizioni alle quali

egli riesce a rimanere o diventare imprenditivo e competitivo e soprattutto - se si tratta di un'impresa - ad innovare i suoi prodotti, i suoi processi e la sua organizzazione. Le forme di collaborazione che danno vita a questo spazio di sostegno per le imprese - più ancora di quelle che alimentano le loro strategie di produzione e di mercato - sono anche strumenti per attivare la dinamica innovativa della economia locale (agendo come ambiente di incubazione); o per stimolare l'innovazione «di sistema»: quella innovazione organizzativa che la singola impresa non è in grado e non ha comunque interesse a sviluppare, ma che una rete di imprese deve perseguire per la sua stessa sopravvivenza.

Si è già accennato brevemente al fatto che la strategia di networking orientata a consolidare il sistema economico locale contribuisce a creare maggiori certezze - o quantomeno a *ridurre le incertezze* - nell'estendere la rete di rapporti anche alla dimensione sovranazionale.

Determinante a tal fine - in mancanza di una lunga tradizione di integrazione culturale tra i vari paesi dell'Europa, per molti versi invece consolidata negli Stati Uniti - risulta essere la trama dei *rapporti fiduciari interpersonali*, anche a livello «internazionale». È esperienza concreta di questi ultimi anni il fatto che le forme di collaborazione più dinamiche e stabili - tra imprenditori e tra managers, tra amministratori pubblici e tra politici, tra professionisti e tra studiosi - sono avvenute proprio sulla base di tali rapporti fiduciari.

L'ambito territoriale in cui essi danno vita ad una trama di intensa collaborazione è sempre più quello urbano. Infatti l'importanza delle città è cruciale ai fini della consistenza del modello di sviluppo delle economie locali perché facilita i rapporti interpersonali: sia quelli a contatto diretto, «face to face», volutamente ricercati; sia quelli informali, resi possibili da incontri di natura occasionale.

Denominatore comune, al di là della intenzionalità esplicita delle relazioni interpersonali, è quello della *prossimità* (soprattutto fisica, *ma certamente anche culturale e politica*) che si può riscontrare con particola-

re intensità a livello urbano.

Ciò spiega perché nei «nodi» delle grandi reti internazionali sia più facile trovare le aree urbane e metropolitane che non i «distretti industriali»: gli ultimi più evidentemente identificabili come sistemi locali ma non sempre orientati alla internazionalizzazione per l'insufficiente molteplicità delle loro reti; le prime meno identificabili come «sistemi», ma certamente più dotate di una molteplicità di reti e dei relativi centri di controllo gerarchico.

Non è un caso che, all'interno delle varie fasce di livello gerarchico urbano si possono rinvenire contemporaneamente robuste interrelazioni reticolari - di natura cooperativa - ed elevati livelli di competitività tra le stesse componenti della rete: a conferma che strategie cooperative e strategie competitive - come del resto insegna l'esperienza giapponese - non sono affatto incompatibili. È indubbio che, per un sistema economico locale o regionale, la possibilità di essere competitivo alla scala sovranazionale sta nella sua capacità di crescere e di adattarsi alla evoluzione dell'ambiente internazionale, cioè alle sfide globali della trasformazione produttiva.

Tale capacità, a sua volta, dipende non solo dal comportamento del sistema produttivo, ma dalla interazione di quest'ultimo con altri comparti del sistema amministrativo, politico ed economico: in particolare con il *settore bancario e finanziario*, che può alimentare il processo di accumulazione; con il *sistema politico* da cui dipende la stabilità del governo e della società; con lo Stato e le sue *amministrazioni*, in quanto fornitore di servizi, garante dell'equilibrio sociale, «produttore» di leggi e soggetto i cui comportamenti amministrativi sono in grado di promuovere il sistema produttivo.

Vi è dunque competitività delle imprese e dei sistemi di imprese se il «pubblico» (Governo locale e nazionale) svolge un efficiente ruolo di supporto, *assumendo il suo compito proprio di «programmare» il contesto* in cui le imprese operano e formulando adeguate strategie; *valorizzando* le potenzialità presenti sul territorio senza sostituirsi ad esse; *garantendo* le condizioni di contorno e di supporto perché le imprese nel loro in-

sieme possano operare: in altre parole *stabilendo le regole del gioco*, rispettandole, facendole rispettare con autorevolezza, e ponendo le condizioni perché queste possano essere rispettate.

Nella prospettiva dell'integrazione europea un ruolo efficace di supporto all'internazionalizzazione dei sistemi locali da parte del «pubblico» è svolto solo se esso è capace di rendere compatibili gli obiettivi della «popolarità interna» e della «reputazione esterna», cioè se da un lato nei sistemi locali vi è condivisione della funzione di orientamento e di guida svolta dall'amministrazione pubblica; e, se, dall'altro, esiste una *credibilità* all'estero dell'amministrazione pubblica sulla capacità di assecondare le politiche di coordinamento sempre più ricercate a livello internazionale.

Il pubblico conquista popolarità interna presso il «privato» se elabora strategie di programmazione *con* i destinatari e *per* i destinatari delle sue politiche: questo significa *programmare in un'economia di mercato*, senza che le forme di cooperazione si fermino al livello della semplice compartecipazione in alcune iniziative o della «delega» quando il pubblico non riesce a gestirle da solo.

Il pubblico, d'altra parte, conquista «reputazione esterna» se sa attuare politiche di aggiustamento in funzione dell'integrazione europea, oppure se ha maturato e consolidato la sua credibilità.

Entrambi i compiti - conseguimento di popolarità interna e di reputazione esterna - sono resi più facili se all'interno dei sistemi locali (e nazionali) ci sono gruppi di interessi non particolarmente conflittuali, che tendono all'unità e non alle distinzioni; oppure - e questo è sempre il pericolo latente - se esiste una cultura egemone dello sviluppo. Perché popolarità interna e reputazione esterna crescano insieme in modo equilibrato, la cooperazione tra sistema pubblico e sistema privato deve scontare, da parte del primo, efficienza, organizzazione, creatività, deburocratizzazione, capacità di coordinamento e di orientamento - quindi anche informazione - ed efficacia nel raggiungere risultati concreti (rispondendo ai bisogni reali); da parte del secondo, rispetto delle re-

In questo processo, compito del pubblico è programmare il contesto in cui gli attori operano: essere cioè spazio di sostegno.

gole del gioco - quel «civismo» di cui è così carente il nostro paese - e messa in rete di quelle sinergie che servono per fruire di vantaggi diretti, ma anche per trasmettere e diffondere la crescita sociale ed economica (l'«imitazione» è una premessa culturale fondamentale per una crescita stabile ed equilibrata).

Conclusioni

Se dunque il fondamento della internazionalizzazione dell'economia sono le strategie competitive delle imprese, anche i decisori pubblici locali svolgono una funzione necessaria e analoga: alleanze, accordi, cooperazione interregionale tra soggetti pubblici hanno precipuamente lo scopo di supportare i sistemi produttivi che governano, promuoverne la competitività, affrontare il raggiungimento di posizioni di equilibrio.

È in questa prospettiva che si possono esaminare le sfide degli anni '90 che investono le economie locali e le autorità che le governano.

La prima sfida è sul piano culturale. Certamente in Italia è infatti necessario un radicale mutamento culturale. L'insperato successo dell'economia italiana negli anni '80 - fondata in gran parte sulle piccole e medie imprese, che spesso agiscono individualmente - potrebbe infatti subire qualche arretramento con l'avvento del mercato unico europeo, le trasformazioni in corso nell'Est Europeo, la competizione intensificata con Stati Uniti e Giappone. Queste tendenze, infatti, sembrano rilanciare l'importanza delle economie di scala.

La sfida sta nella capacità di spostare il vantaggio offerto dalle maggiori dimensioni, dal piano dei singoli impianti e delle singole imprese a quello dei sistemi di imprese cioè alle reti di imprese ed alle economie di scala «di sistema».

Il primo risvolto della sfida culturale di fronte alla globalizzazione dell'economia è perciò quello dello sviluppo di una *cultura della cooperazione e della solidarietà* non di una cultura individuale, allo scopo di stabilire reti di relazioni sempre più fitte, varie forme di collaborazione e di alleanze, di inte-

grazione e di sinergie.

Ma anche altre sono le sfide culturali da cogliere:

- a. innanzitutto quella della *cultura dell'internazionalizzazione*, oggi scarsamente presente in larghe fasce dell'imprenditorialità e della pubblica amministrazione italiana;
- b. quella della *cultura dell'orientamento al mercato*, che deve progressivamente sostituirsi alla convinzione che la competitività sia innanzitutto conseguibile con la riduzione dei costi di produzione (passaggio dalla cultura della price-competition a quella della non-price competition);
- c. la terza sfida da cogliere è quella della *cultura dell'organizzazione*, e soprattutto dell'organizzazione della complessità, oggi un po' dilettantesca nel mondo delle piccole imprese, ma anche in quello di molte amministrazioni;
- d. infine, la sfida più radicale è quella che riguarda lo sviluppo di una *cultura del cambiamento*, al limite anche adattivo, imperniato innanzitutto sull'innovazione come scelta strategica e non difensiva. La cultura del cambiamento è la premessa per rendere possibile la continua flessibilità delle strategie ed il rimesscolamento delle alleanze necessarie a perseguire gli obiettivi prefissati.

Per quanto non sia facile ed automatico immaginare e proporre una adeguata strumentazione per favorire questi mutamenti culturali - con le sole chiare eccezioni della *politica della formazione delle risorse umane* e della deburocratizzazione dell'amministrazione pubblica - è peraltro certo che le politiche locali dovranno perseguire attivamente: il rafforzamento della integrazione interna dei sistemi locali, mediante lo sviluppo dei servizi; la predisposizione di adeguati supporti alla creazione e consolidamento dei networks di diffusione tecnologica; di infrastrutture per la mobilità e le comunicazioni; di servizi per l'internazionalizzazione; la realizzazione di alleanze, accordi, forme di cooperazione e joint-ventures; il governo della certezza, attraverso lo sviluppo dell'informazione economica e la maggiore trasparenza dei processi decisionali.

DIBATTITO

La sezione dibattito è dedicata ad ospitare contributi che aprono tematiche di riflessione o riprendono criticamente spunti di riflessione emersi da numeri precedenti.

In questo primo numero la sezione ospita un dibattito fra alcuni protagonisti del mondo della piccola impresa italiana sulle conseguenze della integrazione europea, riprendendo gli argomenti sviluppati nella monografia; inoltre accoglie un articolo di Paolo De Carli che mette in luce alcuni aspetti del rapporto fra organizzazioni della società civile e Enti locali dopo la riforma delle autonomie attuata dalla legge 142; infine apre la riflessione su un tema cui dedicheremo ampio spazio anche nei numeri successivi: l'enciclica Centesimus Annus, di cui in questo numero riportiamo alcuni brani selezionati per argomenti ed un commento di Rocco Buttiglione.

Ci auguriamo che su questi temi i nostri lettori vorranno inviarci le loro considerazioni critiche e propositive.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
DEPARTMENT OF CHEMISTRY
5800 S. UNIVERSITY AVENUE
CHICAGO, ILLINOIS 60637
TEL: 773-936-3700
FAX: 773-936-3701
WWW: WWW.CHEM.UCHICAGO.EDU

MEMORANDUM

TO: [Name]
FROM: [Name]
SUBJECT: [Subject]

[Text block 1]

[Text block 2]

[Text block 3]

[Text block 4]

[Text block 5]

[Text block 6]

PICCOLA IMPRESA ED INTEGRAZIONE EUROPEA: RISCHIO O OPPORTUNITÀ

a cura di Raffaele Cattaneo

A poco più di un anno dal 1 gennaio 1993, che segnerà l'avvio dell'Europa senza frontiere e del mercato unico, il dibattito sulle conseguenze dell'integrazione europea tende a lasciare via via il posto alle preoccupazioni per il ritardo con cui il nostro paese si presenta all'appuntamento.

Le ragioni di apprensione del resto non mancano e non si può certo dire che il tempo a disposizione per colmare almeno alcuni dei divari strutturali che ci separano dai nostri partner comunitari sia stato usato nel modo migliore.

Inoltre il destino dei popoli ha contribuito a mescolare le carte rendendo lo scenario ancor più complesso: gli avvenimenti che hanno scosso l'Europa in questi ultimi 2 anni costringono a ripensare i termini stessi del concetto di unità europea, rimettendo in gioco paesi che solo fino ad alcuni mesi fa non esistevano neppure sulla carta geografica. Se questo rende tutto più difficile in termini economici è pur vero però che l'aspirazione politica di un'Europa unita dall'Atlantico agli Urali oggi è molto più realistica di prima.

Restando all'argomento che ci riguarda più da vicino e più immediatamente - e cioè la creazione del mercato unico fra i dodici paesi che attualmente compongono la comunità Economica Europea - c'è un aspetto che senza dubbio tocca il nostro paese più di qualunque altro: la necessità di portare in Europa un sistema imprenditoriale fatto essenzialmente di piccole imprese. È questo un dato strutturale della nostra realtà economica, che la caratterizza rispetto alle altre sia in Europa che nel mondo.

La struttura imprenditoriale infatti è particolarmente numerosa, sia nel settore industriale che in quello commerciale e dei servizi mentre la dimensione delle imprese tende ad

essere sotto la media dei nostri concorrenti. Tante piccole imprese dunque, a testimonianza che se una risorsa non difetta al nostro paese essa è proprio la creatività e lo spirito imprenditoriale degli italiani. Ciò non di meno però questa caratteristica espone a rischi che altri avranno in misura minore. Per un mercato di 300 milioni di consumatori, infatti, quale sarà quello europeo, saranno indubbiamente più attrezzate le imprese di maggiori dimensioni, più solide ed abituate ad operare su un mercato globale. Se si può fare un paragone, è come se «barchette e battelli» abituati alla navigazione lacustre, si trovassero improvvisamente a dover navigare in un mare aperto. Certamente le prime avrebbero maggiori difficoltà dei secondi ed entrambi comunque non reggerebbero il confronto con navi e bastimenti abituati alla navigazione d'altura.

Dopo gli anni del «piccolo è bello», nei quali la flessibilità e l'elasticità di un tessuto imprenditoriale capillarmente diffuso e strettamente interconnesso si sono dimostrati un punto di forza ed esperienze come quelle dei distretti industriali hanno favorito una crescita intensa del sistema economico nel suo complesso, si preparano dunque tempi difficili per le nostre piccole imprese, messe a dura prova dalla agguerrita concorrenza europea.

Per provare a rispondere a queste domande in modo non esclusivamente teorico abbiamo voluto sentire il pensiero di alcuni dei protagonisti del mondo imprenditoriale che, per impegno, professione e rilievo associativo, si trovano quotidianamente alle prese con questa responsabilità.

Abbiamo posto alcune domande a Francesco Colucci, Presidente della Confcommercio, la principale Associazione di imprese del commercio dei servizi, Alessandro Carlet-

to, industriale varesino e Presidente della Associazione della piccola e media industria lombarda, Piero Bassetti, imprenditore e politico, Presidente della Camera di Commercio di Milano e dell'Unioncamere e Bruno Ermolli, Presidente di un'importante società di consulenza e fondatore della Federazione del Terziario Avanzato di cui è stato attualmente Presidente Onorario.

1. *Viviamo un periodo in cui - a dispetto del fatto che se ne parli ormai sempre meno - il processo di integrazione europea avanza e coinvolge anche le piccole e medie imprese. Lei ben conosce i fatti che stanno segnando questo processo e le esperienze relative al tessuto di piccole imprese del settore in cui opera. Può dunque descriverci brevemente quali sono a suo parere le sfide, i problemi e le opportunità specifiche che tale processo pone ai piccoli imprenditori italiani?*

A suo avviso i nostri piccoli imprenditori sono in grado di percepire tali sfide e problemi e di cogliere le opportunità?

COLUCCI:

Nell'attuale situazione economica, le piccole e medie imprese godono di vantaggi essenziali grazie alle loro ridotte dimensioni: dinamismo, flessibilità, adattabilità alle nuove esigenze del mercato. Le piccole dimensioni possono però essere fonte di grossi svantaggi: mancanza o ritardi nell'ottenimento di importanti informazioni, formalità amministrative e fiscali, ostacoli doganali, difficoltà nell'ottenere finanziamenti, etc. Tutto questo assume un'importanza determinante ai fini della costituzione e completa realizzazione del Mercato Unico Europeo entro il 1992, il quale rappresenta per le piccole e medie imprese una grossa opportunità e insieme un rischio che le aziende devono correre se vogliono rimanere competitive sul mercato.

A livello europeo la figura imprenditoriale è stata fortemente rivalutata, riacquistando una collocazione centrale e vitale nel dispiegarsi dell'attività economica. È inoltre maturata la consapevolezza che la sopravvivenza e lo sviluppo delle aziende, anche di piccole dimensioni, può avvenire solo in un

quadro internazionale, qualunque sia il settore economico di svolgimento della propria attività. Infatti, le piccole e medie imprese che sapranno operare nel mercato europeo come nel proprio, si creeranno un significativo vantaggio competitivo sui concorrenti e potranno così raggiungere livelli di crescita e redditività maggiori.

Il completamento del Mercato Unico Europeo impone un notevole sforzo di ripensamento strategico e di riorganizzazione delle imprese. Se questo è già in fase di avanzata attuazione da parte delle grandi imprese, anche il sistema delle piccole e medie imprese non è rimasto inerte di fronte alle importanti opportunità ma anche ai nuovi rischi competitivi che si presentano nello scenario internazionale dei prossimi anni.

Nel contesto italiano, nella seconda metà degli anni '70, le piccole e medie imprese hanno fornito il massimo contributo alla generazione di una nuova occupazione ed hanno permesso il manifestarsi di una prorompente vitalità imprenditoriale. In questi ultimi anni la performance delle piccole e medie imprese italiane ha continuato ad essere positiva. Tuttavia, la situazione economica, finanziaria e tecnologica delle imprese di minore dimensione, relativamente a quelle delle grandi imprese, ha registrato l'erosione di una parte dei vantaggi manifestatasi durante gli anni '70.

Si rendono evidenti alcuni segnali che possono mettere in luce difficoltà di tipo strutturale, per le imprese minori, nell'adeguarsi al nuovo quadro economico indotto dalle innovazioni tecnologiche e dalla internazionalizzazione degli scambi. Mentre, infatti, nel passato decennio il progresso tecnologico era risultato in buona parte accessibile anche alle imprese minori, negli anni '80, invece, le piccole imprese devono affrontare una maggiore «incertezza tecnologica» ed il superamento di un modello innovativo basato sulla tecnologia incorporata, nonché l'aumento dell'attività innovativa «formalizzata» ancora insufficiente. Queste considerazioni non devono però indurci a dichiarare che le piccole e medie imprese non sono in grado di percepire le sfide dell'internazionalizzazione e di coglierne le opportunità. Sia sul mercato interno che a livello europeo si assiste ad un

processo di rinnovamento strutturale, organizzativo e gestionale delle piccole e medie imprese attuato soprattutto con le proprie risorse. Se non si vuole disperdere questo patrimonio imprenditoriale è ormai improponibile l'esigenza di fornire un sostegno adeguato e mirato per accelerare il processo evolutivo che le piccole e medie imprese italiane stanno sviluppando per affrontare adeguatamente la nuova realtà competitiva. Un impegno nuovo e continuativo che viene richiesto sia agli operatori privati che sul versante della politica pubblica e delle infrastrutture dei servizi di rete.

CARLETTO:

Sono convinto che le piccole e le medie imprese lombarde siano già pronte - oggi - per l'Europa e per il mercato unico. E non potrebbe essere diversamente se è vero che le imprese minori della Lombardia sono da anni una realtà importante del mercato continentale. L'Europa è il primo e naturale mercato di sbocco delle esportazioni lombarde e si tratta di esportazioni stabili e per percentuali consistenti dei fatturati aziendali. Sono però anche convinto che sia il «Sistema Italia» a non essere ancora pronto per l'Europa. Non voglio qui ripetere critiche sulle quali vi è un diffuso consenso. Ma la realtà italiana vede pericolosamente coesistere un sistema delle imprese - specie delle imprese minori - forte, dinamico ed innovativo, sicuramente europeo; ed un sistema statale (servizi, infrastrutture, collegamenti, legislazione, burocrazia) ancora non europeo, un vero e proprio freno che impaccia il funzionamento della parte dinamica e produttiva del paese - imprese ma anche comuni cittadini.

BASSETTI:

A mio parere bisogna non dimenticare che la parola sfida ha due significati: opportunità e minaccia. Di solito si tende a mettere l'accento sulla parte delle minacce e si elencano le principali: aumento della concorrenza, confronto con sistemi meglio infrastrutturati che premiano comparativamente più la piccola impresa che la grande (che di solito risolve autonomamente il problema delle proprie economie esterne), maggiori possi-

bilità di ciò che chiamerei «cattura» (acquisizioni, condizionamenti, etc.) o strumentalizzazione (fissazione di un ambito entro il quale giocare un ruolo subalterno) su forniture, franchising, licenze, etc. Io non nego affatto che questo aspetto sia serio e meritevole di considerazione; soprattutto non mi sfugge la serietà del secondo tipo di minacce, legato a quello che chiamerei «fattore campo». Non c'è dubbio che il fattore campo delle piccole e medie imprese di altri paesi può essere più favorevole. Ma detto questo mi soffermerei maggiormente sull'altro significato della parola sfida, e cioè sugli aspetti di opportunità. Potrà sembrare paradossale, ma sono convinto che oggi le nostre piccole e medie imprese, o perlomeno la loro parte più valida, quella che ovviamente più ci interessa perché ha più futuro, difetta più nella percezione delle opportunità che in quella dei pericoli. E allora ci si accorge subito di due cose che dirò attraverso una metafora: per una squadra che abbia un minimo di forza intrinseca, giocare su un campo esterno con erba e attrezzature migliori, può essere un vantaggio superiore allo svantaggio provocato dalla mancanza di tifosi.

In economia che contano sono i fatti ed un ambiente ricco di economie esterne positive può essere fruito anche dall'impresa che gioca in trasferta. Allora ci si accorge che, per esempio, rispetto ad un elemento così importante per la piccola e media impresa come è il possesso di una nicchia di mercato, il completo uniformarsi dei mercati esteri può essere più un vantaggio che uno svantaggio perché ciò che di solito preoccupa le imprese che operano in una nicchia è l'esaurirsi della nicchia, la sua saturazione. In questo senso credo che poche imprese come quelle italiane potranno risultare avvantaggiate da un reale allargarsi del mercato che non dimentichiamoci, solo l'allargamento dei grandi mercati per le fruizioni di massa. Dove il vantaggio di scala, di dimensione o di economia esterna può essere determinante, con l'allargarsi dei mercati si allarga la dimensione unitaria di ogni nicchia; e quindi per tutto quel mondo che a titolo di subfornitura o a titolo di innovazione, di design, di stile o di specificità del-

la propria offerta può soffrire un mercato piccolo, l'allargamento del mercato diventa un vantaggio comparato, indiscusso. È da notare che questo avvantaggia più imprese di settori cosiddetti maturi che non imprese di settori avanzati dove di solito le nicchie esistono meno o sono state rese tra loro comunicanti da tempo per la maggiore facilità di networking che è tipico del marketing high tech.

In sintesi sono convinto che rispetto alle sfide dell'integrazione europea le opportunità specifiche per i piccoli imprenditori italiani non sono a priori negative ma potrebbero essere comparativamente maggiori. Siccome non tutti i piccoli e medi imprenditori italiani saranno in grado di percepire tali sfide, questo comporterà una accelerata selezione nel nostro sistema di piccole e medie imprese. Nel quadro dei mercati internazionali, non limitati all'Europa ma estesi anche agli scambi Nord-Sud, ciò suggerisce la necessità per il sistema delle imprese italiane (che, non dimentichiamolo, in questi 20 anni per quanto riguarda la sua espansione nel settore maturo ha cavalcato il klivage fra economie avanzate ed economie meno avanzate) di accelerare la scelta di collocarsi definitivamente e irreversibilmente nel mondo delle economie più avanzate.

ERMOLLI:

L'Integrazione Europea è da tempo, nei fatti, in atto e non credo neanche che tale processo abbia necessariamente il suo acme nel 1993. Il problema dell'Integrazione Europea per le piccole e medie imprese non è soltanto italiano, anche se in Italia è più rilevante che non altrove nella Comunità. Il rilievo del fenomeno in Italia è determinato, a mio avviso, da due fattori antitetici:

- l'ambiente socio-culturale particolarmente favorevole all'iniziativa individuale;
- il Sistema Italia che complessivamente «ingessa» le piccole e medie imprese «costringendole» a rimanere piccole e medie o ad essere «assorbite» dalle grandi.

Sul primo punto non penso sia necessario fare particolari riflessioni, è infatti congenita la cultura individualistico/creativa dell'italiano anche se è spesso palese nell'imprenditore italiano l'incapacità di coordina-

re, dopo lo «spunto iniziale», le risorse in modo organico per diventare più grandi. È la cultura del «piccolo», dimensionalmente, e del «breve», temporalmente.

Sul secondo fattore vorrei fare tre brevi riflessioni:

- il Sistema Italia ha sin qui agevolato la nascita di piccole e medie imprese anche mediante una politica tributaria che ha consentito il «sommerso», ma tale illegale agevolazione diviene un «handicap», un notevole freno, quando la piccola/media impresa, sviluppatasi nel «sommerso o semisommerso», vuole diventare grande;
- le infrastrutture dello Stato, i servizi della pubblica amministrazione italiana sono grandemente insufficienti e possono essere «subiti» da grandi complessi che possono sopperire anche autarchicamente a tali disfunzioni, mentre creano grandi disagi alle piccole e medie imprese italiane che devono scontarli nella competitività europea (mi riferisco ad esempio alle informazioni generali e specifiche sui mercati esteri tanto indispensabili per un marketing consapevole delle piccole e medie imprese, alla formazione, ecc.);
- il sistema creditizio italiano che privilegia la patrimonialità alla redditività e che ha agevolato la giovane imprenditoria ed in genere il meridione rispetto alle piccole e medie imprese che hanno reali fattori critici di successo è un ulteriore freno allo sviluppo delle piccole e medie imprese che avrebbero il potenziale per diventare grandi.

La sprovincializzazione del nostro sistema di piccole e medie imprese passa, quindi, per tramite di una serie di correttivi che sono endogeni ed esogeni al sistema stesso.

I correttivi endogeni sono:

- * una maggior attenzione al Mercato che non è più «nazionale» ed «estero», ma «comunitario» ed «estero» con tutto quello che comporta, tecnicamente e consultudinarmente, nella gestione delle piccole e medie imprese;
- * una cultura gestionale più orientata al medio termine che, soltanto, all'«immediato»;

* la messa a punto e l'utilizzo di strumenti affidabili nella programmazione e nel controllo dell'impresa che conferiscano tempestiva consapevolezza alla gestione.

2. *Constatiamo ormai quotidianamente forme di acquisizione di piccole e medie imprese italiane da parte di grandi organizzazioni soprattutto straniere. A suo parere, non c'è il rischio che questa inevitabile conseguenza dell'allargamento dei mercati indebolisca quel tessuto di piccola imprenditoria diffusa (quasi 4 milioni di imprese) che ha mostrato una sua validità non solo sul piano economico, ma anche su quello della regolazione sociale, della interconnessione con la sfera culturale, dei valori di riferimento?*

COLUCCI:

L'abbattimento delle frontiere porta di per sé ad una corsa alla acquisizione di posizioni in mercati dove esistono ancora nicchie di possibile sviluppo. Per molti settori il mercato italiano è considerato un «nuovo Eldorado» per gli investimenti stranieri.

Se questo da un lato porta ad una maggiore internazionalizzazione del sistema economico privato italiano e ad un suo più alto grado di efficienza determinato da una maggiore concorrenza fra imprese innovative, dall'altro questo risulta negativo se avviene solo a senso unico. Non si può infatti negare che il tessuto connettivo delle piccole e medie imprese sia ancora economicamente molto valido e soprattutto collegato alla vita del paese.

Il recupero di stabilità da parte del sistema imprenditoriale di medie e piccole dimensioni comporta un insieme di azioni mirate e diversificate necessarie ad accrescere la loro competitività e ad aiutarle nella loro conquista dei mercati esteri.

Gli obiettivi di queste azioni coordinate dovranno soprattutto rivolgersi verso:

- l'attuazione di strategie di collaborazione interaziendale, in quanto il sorgere di consorzi e di qualunque altra forma di collaborazione fra aziende - sia dello stesso settore che di settori complementari - può costituire una efficace risposta al

- problema della dimensione di impresa;
- la formazione e programmazione di strategie mirate alla specializzazione ed alla diversificazione della propria offerta;
- l'applicazione ad ogni livello dei concetti di marketing strategico in fase di programmazione, esecuzione, valutazione dei risultati ed un uso appropriato della informazione come fattore di successo per operare su più mercati. Una migliore conoscenza della domanda, delle sue tendenze e delle sue aspettative evita infatti il rischio di finire in posizioni di retroguardia e di perdere i segmenti più redditizi del mercato;
- l'introduzione ad ogni livello delle più appropriate innovazioni tecnologiche, informatiche e telematiche. La progressiva evoluzione tecnologica tende infatti a semplificare sempre più l'utilizzo di questi strumenti e la loro capacità di adattarsi alle diverse esigenze degli operatori. Oltre a ciò, l'abbattimento dei prezzi di mercato rende possibile l'acquisizione di questi fattori produttivi anche da parte delle imprese con limitate dimensioni aziendali;
- una valorizzazione delle risorse umane per una più appropriata scelta, formazione, informazione, motivazione e delega, in quanto non è solo l'imprenditore che rischia in proprio ma i collaboratori tutti sono chiamati ad una professionalità sempre più elevata e specializzata.

CARLETO:

Esiste un sistema delle imprese che si muove attivamente e che penetra in profondità nei mercati europei, in misura molto maggiore di quanto le imprese minori europee riescano ad essere presenti in Italia. È questo un dato sul quale forse non riflettiamo a sufficienza: le imprese minori di Francia e Germania - solo per citare due paesi - sono molto meno orientate all'esportazione - per effetto di un loro mercato interno più vivace e consistente - di quanto non lo siano le imprese minori italiane. Francia e Germania ci vedono spesso come pericolosi concorrenti sul terreno delle imprese minori. Questo è certamente un punto di forza delle nostre imprese: essere cioè molto più

europee di quanto non appaia ad un esame superficiale. Questo è il dato davvero emblematico.

Sono dunque ottimista, moderatamente ottimista. Occorre però - è urgente - che lo Stato in tutte le sue articolazioni compia finalmente quel salto di qualità che tutti, cittadini ed imprenditori, auspichiamo. Da anni. Sempre inascoltati. Il rischio che corriamo è quello di partecipare all'Europa con un paese diviso in due.

BASSETTI:

Se si considera il rischio come legato alla prospettiva di una riduzione del numero di quei quasi 4 milioni di imprese cui la domanda fa riferimento, la mia risposta è che questa prospettiva certamente c'è e si farà sentire. Ma se ci si pone la domanda se una possibile, relativa e circoscritta riduzione di numero delle nostre imprese sia destinata a rivelarsi a priori un «indebolimento», allora sarei più cauto. Sono infatti convinto che, al di là del fatto che le medie dicono poco, il vero problema delle piccole imprese italiane è quello di imparare a crescere oltre una loro infanzia dimensionale, oltre i limiti di quello che è stato definito «nanismo».

Credo nella utilità e necessità di molte piccole o piccolissime imprese, ma non a un sistema che non consenta a una certa percentuale di queste di diventare medie o medio-grandi. Credo anzi che questo, assieme alla necessità di ridurre la mortalità delle imprese nuove nate, sia il problema centrale di una politica per le piccole e medie imprese italiane e dovrebbe essere il settore di impegno per istituzioni come le Camere di Commercio.

Ma, se così è, non si può aver paura di un mercato che si allarga e in cui intervengono offerte di servizio, per esempio il servizio finanziario (l'offerta di acquisizione è un servizio finanziario), più efficienti e meglio attrezzate. Naturalmente questo comporterà una sfida per quella parte di nostre imprese che svolgono servizi: penso alle banche, al factoring, all'investment banking, etc.; penso anche a certi settori di consulenza e penso perfino alla nostra scuola perché sono sicuro che noi vedremo assunzioni di tecnici non solo dai Paesi dell'Est, ma anche

da Germania, Francia e Inghilterra. Comunque da questo a dire che in tali condizioni la nostra impresa sana si indebolirà ce ne corre.

Certo, forse si europeizzerà nel senso che diventerà meno «provincialista», meno «solo italiana»; oltre ad utilizzare energia elettrica francese potrà accorgersi in un futuro prossimo che è conveniente utilizzare scuola professionale tedesca o sistema finanziario inglese. Ma se c'è un tessuto industriale giovane che ha bisogno di questo è proprio quello italiano; una volta ancora quindi mi sembra che la prospettiva europea possa essere presa senza pessimismi, ma semmai come portatrice di sfide non tanto per le imprese quanto per le strutture che delle imprese dovrebbero essere serventi.

Credo anche da ultimo che un diffuso innesto di valori diversi da quelli esclusivamente nostrani non diminuirà, ma aumenterà la capacità di contributo del nostro tessuto di piccole e medie imprese ai fenomeni di regolazione sociale e di interconnessione con la sfera culturale e di possesso di valori di riferimento cui la domanda fa cenno.

ERMOLLI:

Non credo che nel breve-medio termine si possa parlare di indebolimento del tessuto della piccola e media impresa italiana per una serie di ragioni che provo a sintetizzare:

- Le acquisizioni di piccole e medie imprese italiane da parte di grandi organizzazioni, soprattutto straniere, riguarda prevalentemente imprese molto «appeal sul mercato» per questioni di: marchio prestigioso o know-how interessante, ma non altrettanto per capacità di gestione e/o redditività rilevante. Spesso hanno quindi ceduto le loro imprese: imprenditori stanchi od incapaci di mantenere l'impresa paterna sui livelli del prestigio passato, con un management superato od infine imprese che non potevano sopravvivere senza internazionalizzarsi subito.
- La piccola e media impresa italiana a capitale italiano deve certamente «sprovincializzarsi ed evolversi» ma è e resterà fenomeno quantitativamente rilevante del nostro sistema economico, perché l'ita-

liano il «gusto della differenza», della «meritocrazia», dell'individualità, ce l'ha nel sangue, e quindi alle piccole e medie imprese, prestigiose nell'immagine e vetuste nello spirito di imprenditorialità, si sostituiranno piccole e medie imprese con linfa imprenditoriale più giovane, più colta, europeisticamente parlando, più idonee a cogliere la sfida europea.

- L'integrazione europea delle piccole e medie imprese può avvenire in molti modi che sono però riconducibili a due modelli: quello del grande gruppo internazionale che acquisisce le piccole e medie imprese nazionali e quello della rete internazionale di joint ventures di piccole e medie imprese nazionali supportata o meno da reciproche partecipazioni di minoranza.

Questa seconda via, certamente più complessa, ha nel medio termine non poche probabilità di successo e salvaguarda il comparto delle piccole e medie imprese di ciascun Paese internazionalizzandolo.

- Infine, non escluderei che una sensibile quota di piccole e medie imprese, giustificassero la propria sopravvivenza, con strategie di nicchia e territorio consone, senza interpretare il 1993 come un «must europeo ad ogni costo», nel breve termine.

3. *Gli strumenti associativi e la dotazione di servizi e reti infrastrutturali di cui dispongono le imprese degli altri paesi europei è molto avanzato. La nostra Pubblica Amministrazione e il nostro associazionismo economico - che sconta con evidenza una crisi legata al superamento dei tradizionali servizi sindacali che ne avevano in gran parte giustificato l'origine - evidenziano a suo parere un ritardo quanto alla capacità di offrire risposte adeguate?*

COLUCCI:

Se la trasformazione dei mercati esige un impegno da parte degli operatori privati - qualunque sia la loro dimensione - un eguale impegno deve essere attuato dagli operatori pubblici affinché le diseconomie esterne alla impresa non costituiscano una rete di

vincoli allo sviluppo.

In questo senso divengono improrogabili un adeguamento della produzione e della efficienza della Pubblica Amministrazione, la creazione di reti infrastrutturali e la dotazione di servizi pubblici di rete, nonché della normativa afferente proprio le piccole e medie imprese.

In Italia il quadro legislativo in questo senso è ancora piuttosto carente: non è stato ancora superato del tutto il criterio degli «interventi a pioggia», oggi inadeguati a sostenere un confronto con esigenze così articolate.

È assolutamente improrogabile l'adozione di una normativa certa ed organica volta a sostenere ed incentivare le piccole e medie imprese qualunque sia la loro matrice settoriale.

La Comunità Europea ha posto le premesse di una filosofia specificatamente rivolta verso questo segmento di impresa, e i nostri partners si trovano in questo senso in posizione di vantaggio.

Come organizzazione rappresentativa abbiamo da tempo recepito la necessità di disporre di servizi adeguati, ponendo in essere un programma strategico di azioni per coordinare le imprese a noi associate nella loro sfida verso la internazionalizzazione.

BASSETTI:

Non c'è dubbio che la nostra pubblica amministrazione e per certi versi anche il nostro associazionismo economico, evidenziano ritardi. Andrei però cauto nel fare di ogni erba un fascio. Accentuerei il divario per quanto riguarda la pubblica amministrazione. Sarei più prudente per quanto riguarda il nostro associazionismo economico, perché, pur essendo una materia nella quale è difficile fare dei confronti quali-quantitativi, la mia impressione è che nell'insieme l'associazionismo economico italiano non è molto inferiore a quello di altri paesi come per esempio la Francia, la Spagna e la stessa Inghilterra.

Può essere diverso: penso ai problemi della nostra piccolissima impresa e del nostro artigianato, per non parlare dell'agricoltura e, per certi aspetti, anche di alcune aree dei nostri servizi. E ha certamente bisogno di spin-

te, collaborazioni, qualche volta anche di aiuti. Ma personalmente ritengo che proprio nell'esercitare questa funzione si può individuare una zona fresca e per certi versi da non considerare con pessimismi a priori, per il dispiegarsi di nuove forme di raccordo tra pubblico e collettivo nel quale a mio avviso dovrà sostanziarsi la vera riforma della pubblica amministrazione italiana nei prossimi anni. Quella che io chiamo una nuova attualità - e che da un lato è già in atto e ci viene drasticamente proposta dall'arrivo del sistema comunitario con la sua normativa, la sua amministrazione e la sua giurisdizione - dall'altro lato sarà introdotta dalla sfida del mutuo riconoscimento. D'altro canto sta già accadendo senza che noi ce ne rendiamo conto, in certe forme di deregolamentazione selvaggia, ma innovativa, che la crisi dello Stato italiano sta drasticamente introducendo attraverso canali di cui qualche volta è difficile essere avvertiti o avere schemi di razionalizzazione consapevole. Voglio fare un solo esempio: il cambiamento nel modo di finanziamento delle Camere di Commercio, ormai completamente a carico delle imprese, e l'impatto che questo sta avendo proprio nei rapporti tra pubblica amministrazione e associazionismo economico cui la domanda fa riferimento.

Vengo alla domanda specifica. Io sono convinto che questi enti di frontiera tra Stato e mercato avranno un ruolo crescente negli anni a venire e, in particolare, l'avranno in quei sistemi-nazione che hanno insieme maggiori debolezze rispetto ai vecchi assetti nazionali e più elasticità rispetto alla trasformazione.

Per questo sono convinto che il sistema camerale italiano continuerà a rivelarsi relativamente meno arretrato rispetto agli analoghi sistemi di altri paesi anche istituzionalmente più avanzati di noi, di quanto non sia la pubblica amministrazione classica.

ERMOLLI:

Come fondatore e Presidente Onorario di una Organizzazione Associativa come la Federazione del Terziario Avanzato che è nata nel 1982 proprio perché non si riconosceva in nessuna organizzazione preesistente, devo ammettere che il panorama Associativo

Italiano ha «dormito per 700 anni»!! anche se, da un lustro a questa parte si stanno moltiplicando gli sforzi da parte delle Confederazioni più significative per animare un reale processo di rammodernamento che lascia ben sperare. In particolare, mi riferisco alla collaborazione fra Organizzazioni Associate e mondo Camerale, nel rispetto preciso dei reciproci ruoli, che vede il mondo associativo come quello vocazionalmente preposto a formulare ed organizzare la «domanda» di servizi a rete, di infrastrutture avanzate, di formazione professionale ecc. ed il mondo delle Camere di Commercio dedicato, non solo a curare i servizi pubblici istituzionali alle imprese, ma anche «offrire», od organizzare l'offerta, di azioni sistemiche di promozione ed assistenza alle imprese quali quelle più sopra menzionate. Il ritardo sin qui accumulato in Italia è a mio avviso velocemente recuperabile se le Istituzioni preposte lo vogliono perché la tecnologia a disposizione avvicina in questo caso «gli ultimi ai primi» molto velocemente. Il punto non è tanto sulla «domanda» o dell'«offerta» di tali servizi, quanto sulla cultura imprenditoriale necessaria per avvalersene proficuamente e su questo c'è ancora del cammino da compiere.

Presidente Colucci, quando si parla di mercato unico europeo immediatamente si tende a pensare a qualcosa che riguarda le imprese da una certa «taglia» in su. Che cosa accadrà invece al piccolo commerciante, all'artigiano, al macellaio, all'ortolano sotto casa?

COLUCCI:

Il Mercato Unico Europeo interessa tutte le imprese. Questa è una certezza che da tempo permea le nostre azioni come organizzazione e le strategie delle imprese del Commercio, del Turismo e dei Servizi a noi associate.

Nel prossimo futuro non scompariranno le imprese a conduzione familiare o di minore dimensione, ma solo le imprese non efficienti o marginali.

È questa una regola del mercato che vale da sempre, esista o meno il Mercato Unico Europeo.

Il settore commerciale sta attraversando da tempo una fase di forte dinamismo, rispetto alla quale la libertà di commercializzazione fungerà indubbiamente da elemento catalizzatore ed acceleratore.

Per gli operatori commerciali indipendenti questo potrà essere - se adeguatamente colto - il momento delle opportunità, in quanto, grazie anche alla conoscenza dettagliata del proprio mercato e dei gusti dei consumatori nonché ad una organizzazione snella in grado di adattarsi alle mutevoli situazioni di mercato, potranno attuare una maggiore specializzazione e concentrarsi sul proprio segmento di domanda.

Il Mercato Unico Europeo infatti amplierà la scelta dei prodotti e dei beni commercializzati, diversificherà le funzioni di commercializzazione ma non potrà omogeneizzare i comportamenti di consumo e le esigenze di una domanda così diversificata e stratificata quale quella presente nel mercato italiano. Tutto questo presuppone però una spinta imprenditoriale che dovrà coinvolgere tutte le funzioni aziendali: e questo vale per tutte le imprese, non solo per gli operatori commerciali, indipendenti.

Dr. Ermolli, il Terziario Avanzato è un settore fortemente innovativo e particolarmente ricco di una risorsa strategica fondamentale: il capitale umano. Che destino avrà questa risorsa nel mercato unico? Se ciò consente una semplificazione; nella competenza globale giocheranno un ruolo più importante la «macchina», la superiorità nella tecnologia, nell'efficienza dei processi produttivi o l'«uomo», cioè la disponibilità di beni immateriali quali il know-how, la creatività, l'attaccamento al lavoro, lo spirito imprenditoriale?

ERMOLLI:

Mi sembra assolutamente scontato che la Risorsa più preziosa, in qualsiasi contesto, sia, da sempre e per sempre, la Risorsa Umana, ma la domanda merita una risposta più articolata. Nel breve termine infatti, l'innovazione tecnologica ed il mezzo hardware più evoluto, a parità di potenziale intellettuale, può fare la differenza fra due Sistemi, ma alla distanza, nel medio termine, la

tecnologia si diffonde, è alla portata di tutti ed allora la differenza sta nella cultura che le Risorse umane sanno esprimere.

Per esprimere questa cultura è necessario padroneggiare il mezzo, la macchina e quindi, stante la fortissima spinta determinata da un'evoluzione tecnologica senza tregua, la formazione e l'aggiornamento diviene un «must» sempre più stressante per le Risorse Umane.

La disponibilità di mezzi tecnologicamente avanzati è necessaria, ma non sufficiente per il successo di un Sistema, anzi stante la più recente evoluzione anche l'immaterialità (software) che governa il mezzo non è più sufficiente se non è inserito in una «rete» di «softwares», di «saperi» di cui soltanto la creatività umana può avere la chiave progettuale ed evolutiva.

Di fatto la Risorsa più scarsa per il soddisfacimento dei bisogni sarà sempre più la Risorsa Umana purché tecnologicamente documentata.

Quindi in Europa come in Italia e nel mondo avremo sempre più, nel breve termine, due manifestazioni contrastanti dello stesso fenomeno: «la scarsità di Risorse Umane»:

- la «caccia famelica» al manager, al professionista, all'impiegato, all'operaio aggiornato professionalmente e
- la disoccupazione delle forze di lavoro obsolete.

Il Sistema nazionale e comunitario dovrà produrre contemporaneamente due importanti contromisure: una strategica e l'altra tattica:

- quella strategica consistente nel creare gli stimoli ed i presupposti economico-politico-sociali alla motivazione ed all'incattivazione della Risorsa Umana a progredire nella cultura
- quella tattica nell'attivare processi volti a fornire i mezzi (scuola in ogni sua forma) per l'aggiornamento del Capitale Umano.

Infine, la vecchia e scontata diatriba se avrà il sopravvento l'«uomo» o la «macchina» ha in me un fedele assertore dell'assoluta superiorità finale dell'«uomo» su qualsiasi mezzo ed «intelligenza artificiale».

Questo modello è quello, nella fase attuale, preferito dalle Piccole e Medie Imprese del

Terziario Avanzato. Infatti tali imprese hanno come peculiarità saliente il «know-how intensive» rispetto al «capital» o «labor intensive» delle altre imprese industriali, commerciali, ecc. Ed allora la cessione del capitale di tali imprese non garantisce l'acquirente che la risorsa umana, di gran lunga la risorsa più importante di queste imprese, permanga anche in presenza della nuova imprenditoria, compromettendo irreparabilmente i vantaggi che l'acquirente aveva individuato nell'acquisto.

Di fatto, le società «know-how intensive» anche se giuridicamente «di capitale» sono e restano società «di persone» proprio perché il know-how risiede prevalentemente nelle risorse umane, con la conseguente neces-

sità di fornire a queste ultime incentivi e motivazioni sufficienti a garantire la loro permanenza in un organismo societario.

Pertanto quando si dice che troppo spesso il Terziario Avanzato italiano è stato soggetto ad acquisizioni da parte del Terziario Avanzato europeo e non è avvenuto viceversa, si sta semplicemente affermando che il «capitale» di alcune Piccole e Medie Imprese del Terziario Avanzato è stato trasferito dall'imprenditore italiano all'imprenditore estero, ma non si sa quale sorte abbia avuto la risorsa critica di successo di quelle Piccole e Medie Imprese che è il know-how.

Il modello delle joint-ventures a rete consente di salvaguardare la sovrapposizione perfetta tra capitale e Risorse Umane.

AUTONOMIE LOCALI E SOCIETÀ CIVILE

di Paolo De Carli

Con la riforma delle autonomie locali, comunali e provinciali, di cui alla legge 8 giugno 1990 n. 142 si è certamente voluto porre rimedio alle gravissime lacune di una legislazione ormai troppo vecchia, superata dagli eventi sociali e incapace di far fronte ai sempre crescenti compiti delle amministrazioni locali.

Una delle principali ragioni delle carenze legislative tuttavia era, ed è, la scarsa connessione tra organizzazione amministrativo-politica e società civile, l'incapacità della struttura amministrativa di coinvolgere la società civile nella costruzione del «bene comune» e d'altro lato l'incapacità della struttura amministrativa di rendere servizi efficienti e adeguati alle necessità senza la cooperazione della società civile.

E legittimo chiedersi se qualche passo innanzi sia stato compiuto in questa direzione con la riforma del 1990. Va subito detto che in essa non troviamo nessun accenno a forme di collaborazione fra ente politico-amministrativo e enti privato-sociali senza fini di lucro o con disciplina particolare. Nessuna norma della riforma è dedicata a disciplinare l'«affidamento» a tali enti di compiti pubblici, o la «regolazione» di attività di interesse pubblico che possano essere svolte da privati o il «riconoscimento» della rilevanza pubblica di attività svolte da enti formalmente privati. Si richiama invece nella riforma la necessità di istituti della «partecipazione popolare» e così all'art. 4 si dice che lo Statuto dei Comuni «determina le forme della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi». Così ancora l'art. 6 afferma: «I Comuni valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale, an-

che su base di quartiere o di frazione».

La riforma vuole anche assicurare una trasparenza nella gestione della cosa pubblica attraverso la più ampia possibilità di conoscenza degli atti e delle delibere delle amministrazioni (art. 7 c. 4 «Il regolamento assicura ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e disciplina il rilascio di copie di atti, previo pagamento dei soli costi; ...» c. 5: «Al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività dell'amministrazione, gli enti locali assicurano l'accesso alle strutture ed ai servizi agli enti, alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni».

La legge 142 del 1990 offre infine ai cittadini la possibilità di sollevare di fronte alle giurisdizioni amministrative le azioni e i ricorsi che spettano al Comune (art. 7 c. 1), esercitando quindi una generale facoltà sostitutiva per il perseguimento dell'interesse pubblico.

Marginali, in sostanza, possono essere ritenute le novità introdotte dalla riforma sul versante delle interrelazioni fra società civile e politica, se si parte da una adeguata concezione della stessa «società civile», se si prende atto delle attuali distorsioni interne alla stessa «società civile» e se si riescono a delineare nuove relazioni fra istituzioni pubbliche e strutture della società civile. Sono proprio questi gli obiettivi delle considerazioni che seguono.

Società civile e organizzazione politica

Il presupposto fondamentale da cui voglio partire è che *nessuna organizzazione politica e amministrativa locale è in grado di funzionare senza l'apporto determinante della «società civile»* che è costituita dal comples-

Nessuna organizzazione amministrativa locale è in grado di funzionare senza l'apporto determinante della società civile.

so articolato degli enti e delle formazioni cui dà luogo la trama dei rapporti fra persone legate da condizioni di vita comuni per luogo, storia e cultura. Nessuna autonomia organizzazione politica locale è possibile senza che venga adeguatamente sostenuta dalla vitalità della corrispondente società civile; nessun meccanismo istituzionale può assicurare da solo il funzionamento degli enti locali e il limite maggiore della riforma regionale italiana del 1970 è stato proprio quello di una riforma fatta da intellettuali e politici «a tavolino» senza il contributo della società e delle sue formazioni. Così la Regione è risultata un modo per moltiplicare i posti (o le poltrone) politiche e gli uffici amministrativi e la malattia della «falsa politica», o, come la definiva don Sturzo, la «filosofia politicodemagogica» ha infestato e paralizzato l'amministrazione con la conseguenza che non solo non si è esercitata l'autonomia, ma neppure si è fatta della buona amministrazione decentrata.

In definitiva, oggi una riforma delle autonomie locali, non può avere capacità reale di incidenza e di successo senza il concorso della società civile.

I settori della società civile: il settore «di profitto» e il settore «corporativo»

Vi è tuttavia nell'ambito della grande società civile un livello e una parte che è quella abilitata a dare il maggior contributo al livello politico.

Essa non è quella parte della società dedita a coltivare il proprio interesse privato, il «profitto», (anche se attraverso le forme nobilitanti delle «sponsorizzazioni» culturali): la società civile costituita dalle imprese e dalle società commerciali.

Non è neppure quella parte della società in cui gli interessi egoistici vengono «corporativamente» difesi, la società delle corporazioni e dei gruppi organizzati di potere che sta oggi estendendo largamente il suo consenso e che certamente ha titoli maggiori alla collaborazione politica di quella prima esaminata.

Vi è un largo consenso fra cultori di studi politologici e giuridici intorno al progressi-

vo affermarsi *di una società per gruppi corporativi di potere e di pressione*. I gruppi e le formazioni corporative infatti tendono ad affermare prioritariamente i propri interessi senza riconoscere i limiti delle proprie funzioni in relazione a un più ampio e organico disegno sociale. Nella società dei gruppi corporativi gioca un ruolo determinante il potere contrattuale che ogni gruppo si è assicurato e si impone come strumento di regolazione sociale la contrattazione fra i gruppi e il potere istituzionale (si vedano le tesi politologiche del neocontrattualismo e del neo corporativismo).

Numerosi sono oggi i segnali dell'emergere e dell'affermarsi dei poteri corporativi dei gruppi; per fare qualche esempio pensate:

- *alla grande impresa sotto forma di società per azioni e società quotata* (soprattutto attraverso la creazione di una autorità di settore come la CONSOB, attraverso l'accentuato ruolo svolto dalle Camere di Commercio, attraverso i collegamenti stabiliti con il settore editoriale e delle comunicazioni e la creazione anche qui di una nuova autorità: il Garante dell'editoria);
- *al sistema bancario* che ha reclamato sempre maggiore autonomia e la ha ottenuta anche nei confronti del Governo (vicenda dell'Ispektorato per il Credito e il Risparmio);
- *ai sindacati dei lavoratori* abilitati nei settori del pubblico impiego a fare recepire in leggi regolamentazioni che toccano lo svolgimento e la organizzazione di funzioni pubbliche;
- *agli ordini professionali e in genere le numerose nuove professioni che reclamano e ottengono riconoscimenti legislativi e nuovi Albi professionali*.

Ma non è al settore corporativo della società che vogliamo dedicare particolare approfondimento, benché esso rispetto al settore del profitto rappresenti istanze socialmente già più rilevanti.

Tali settori della società civile che appaiono peraltro, come vedete, in molti casi strettamente legati (legami corporativi della grande impresa di capitali) provocano naturalmente una alta conflittualità sociale (ogni corporazione pretende i privilegi del-

Una società civile costituita solo da settori privati e cooperativi è altamente conflittuale. Per questo il settore delle organizzazioni non profit sembra abilitato a dare un rilevante contributo politico alla costruzione delle autonomie locali.

le altre senza rinunciare ai propri - è il «corporativismo brado» descritto dal prof. Miglio in «Una repubblica migliore per gli italiani»). L'aumento della conflittualità porta naturalmente o allo sfaldamento della società civile o a un regime autoritario.

Il terzo settore della società civile: le organizzazioni «non profit»

Vi è un terzo settore nella società civile che si pone per definizione al di fuori della conflittualità sociale: il settore delle organizzazioni cosiddette «non profit». Si tratta di quegli enti, formazioni e opere in cui più accentuato è il servizio all'interesse di tutti e il cui obiettivo trascende l'interesse egoistico dei componenti. La caratteristica di questo settore è di essere già impregnato del «pubblico» più che del «privato», di perseguire nel concreto un interesse che trascende quello dei propri componenti, di interpretare le esigenze dell'interesse e del bene comune diffuse nella società, di rappresentare il modo spontaneo col quale la società identifica e risponde ai suoi stessi bisogni. È a questo settore di società che va principalmente riferito il famoso principio di «sussidiarietà» così bene espresso da Pio IX nella Quadragesimo anno «è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare» poiché le istituzioni delle «più alte società» (Stato e regioni) hanno il compito di «aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale».

Ora il terzo settore di società si muove certamente nei campi della assistenza, della sanità, della cultura, dell'ambiente, del diritto allo studio e della formazione professionale che sono i tipici campi di competenza delle regioni e degli enti locali, mentre ad esempio molto più tenue appare il legame instaurabile fra enti locali e settore «for profit» delle società di capitali perché gli enti locali non hanno che marginali competenze in materia di industria e commercio (anche se al contrario è avvenuto che gli enti locali cercassero maggiormente un legame con il settore «profit» anche a costo di forzare per una estensione delle proprie competenze).

Ma veniamo a una breve descrizione del terzo settore che chiameremo del «pubblico diffuso».

Possiamo distinguere gli enti e le istituzioni sociali del terzo settore a seconda che svolgano: a) una funzione di denuncia, b) una funzione di partecipazione, o c) una funzione di gestione.

Nella funzione di denuncia o difesa sociale rientrano tutte le associazioni e le istituzioni nate per proteggere interessi minacciati; esempi di rilievo ne sono le associazioni di difesa dei consumatori o di protezione della natura e dell'ambiente. Esse si situano fuori dei poteri costituiti ed esercitano su questi una pressione dall'esterno; mirano a condizionare, dall'esterno, le scelte pubbliche e quelle private (del settore di profitto) verso fini sociali. Queste associazioni portano allo scoperto interessi trascurati e ne propongono la tutela giuridica, si fanno interpreti degli interessi deboli rispetto alle prevalenti scelte industriali e commerciali. In genere non abbisognano di finanziamenti pubblici che possono essere al contrario controproducenti e condizionanti della loro libertà. La loro forza è nel numero degli aderenti e nel riscontro nella pubblica opinione; esse intendono muovere la pubblica opinione attraverso i mezzi di comunicazione e i canali della democrazia rappresentativa e diretta.

Le associazioni e istituzioni con funzione «partecipativa» sono invece chiamate a intervenire nei procedimenti che portano all'adozione di provvedimenti pubblici. Quando il loro intervento si situa a monte della decisione esso consiste generalmente in un parere facoltativo o obbligatorio. Molte decisioni che riguardano le condizioni degli utenti di un servizio o che concernono la sistemazione territoriale, l'ambiente e la qualità della vita dovrebbero essere prese dopo aver sentito le associazioni interessate o le loro rappresentanze. Altre volte l'intervento di queste associazioni si situa «a valle» della decisione e allora consiste nella possibilità giuridicamente garantita di sorvegliare che le leggi e i regolamenti che proteggono gli interessi collettivi che esse difendono siano effettivamente applicati, e a questo fine di potersi in molti casi costituire parte civi-

Il settore delle organizzazioni «non profit», del pubblico diffuso, elimina la rigida linea di demarcazione fra pubblico e privato perché svolge funzioni di denuncia, di partecipazione e di gestione.

le nei processi (per esempio per infrazioni alle regole urbanistiche, o nei casi di danno ambientale).

Infine il gruppo più importante è costituito dalle associazioni e istituzioni con funzioni «gestionali» che si assumono ciò o a cui è affidato lo svolgimento di servizi e attività di pubblica utilità che possono interessare i campi della sanità, della assistenza, dell'istruzione, della cultura, ecc. ma anche funzioni tradizionalmente interne all'ente pubblico come i parchi e i giardini.

Lo sviluppo di questo settore di istituzioni sociali porterà inevitabilmente a *spezzare la rigidità della linea di demarcazione tra pubblico e privato*; tale frontiera sarà oscillante, si formerà una zona di osmosi tra pubblico e privato, in molti casi il pubblico e il privato si sovrapporranno, si compenetreranno, si confonderanno e si allargherà lo spazio di vigenza di un «diritto comune» né pubblico né privato e tale diritto comune sarà frutto della funzione, propria alle stesse associazioni, di tessuto connettivo tra pubblico e privato.

Il settore «non profit» della società civile nella tradizione di alcuni paesi occidentali

L'idea di un terzo settore ha peraltro in occidente una grande tradizione soprattutto nel mondo anglosassone. Nel modello anglosassone e soprattutto statunitense tale settore è quello delle cosiddette «non profit organisations» e delle «charities»; è a causa della presenza di queste istituzioni che la vicenda del «welfare State» ha avuto in tali paesi uno sviluppo del tutto particolare.

Per avere un'idea dell'importanza di questo settore nell'economia statunitense basti osservare che le organizzazioni «non profit» nel campo dei «social services» coprono il 56% dei servizi contro il 4% delle imprese «for profit» e il 40% delle organizzazioni governative; nel campo sanitario le «non profit» il 23% e le strutture governative il 33%; nel campo della cultura, dell'insegnamento e dell'arte le organizzazioni non profit assolvono al 51% dei servizi contro il 49% delle strutture governative.

Ma la cultura del terzo settore si sta diffon-

dendo anche in paesi a tradizione centralista come la Francia (ove il codice penale del 1810 aveva configurato e punito «le délit d'association»). L'incremento delle associazioni in Francia è stato impressionante negli ultimi anni e si calcola oggi che un francese su due aderisca ad una associazione. Studi hanno rilasciato grande spazio di intervento ad associazioni nei procedimenti relativi alle decisioni in urbanistica, di ambiente, di igiene.

Le possibili interazioni fra settore «non profit» e attività degli enti locali.

È noto che la legislazione statale dalla Costituzione in poi ha trascurato totalmente il terzo settore della società civile. La Costituzione offriva una occasione storica riconoscendo largamente il principio associativo, affermando oltre che i diritti fondamentali di libertà e i diritti sociali anche i diritti e le prerogative delle aggregazioni sociali naturali, in sostanza riconoscendo l'esistenza e il valore autonomo e antecedente a quello dello Stato di una «società civile» con proprie attribuzioni.

Oggi sono gli enti locali che devono stabilire canali costanti di comunicazione con il terzo settore delle istituzioni sociali. Ciò potrà avvenire in modi diversi. Potranno esserci attività originariamente riservate all'ente pubblico e concesse a enti del terzo settore o privati, attività pubblicamente regolate e infine attività del terzo settore semplicemente «riconosciute» di pubblica utilità a certi determinati effetti. Andranno quindi dall'ente locale messe a punto procedure per l'«affidamento» di servizi e attività a enti e istituzioni, per la «regolazione» o per il «riconoscimento» di attività già svolte da tali enti. Le procedure di affidamento o di riconoscimento dovranno tener conto nella misura massima dell'andamento e del buon esito di attività precedentemente svolte dagli enti stessi, dovranno utilizzare al massimo strumenti contrattuali e controlli budgetari.

I cittadini ritroveranno così una capacità di azione che avevano perduto per essere stati messi nella posizione di assistiti; abbandoneranno la mentalità di semplici utenti del-

Nel mondo anglosassone il terzo settore è fortemente sviluppato e assume una quota molto rilevante dei servizi nel campo sociale, assistenziale e dell'istruzione.

le istituzioni pubbliche per diventare soggetti attivi e responsabili della loro stessa sorte, *civilizzeranno gli enti locali attraverso una «riappropriazione» dello spazio sociale di cui erano stati espropriati dallo stato onnipotente e sovrano.*

Il terzo settore degli enti e istituzioni sociali possiamo chiamarlo anche, secondo la tradizione del pensiero sociale cattolico, settore delle opere sociali; esso ha una grande tradizione in Italia per effetto soprattutto dell'azione dei cattolici e da tale tradizione soltanto può ripartire quel protagonismo di cui parlavo più sopra. Per la verità vi è già oggi un fermento di opere sociali che tendono alla riappropriazione di quello spazio sociale e quindi alla restituzione della politica dalla burocrazia all'uomo. Fra i grandi soggetti di questo fermento è il Movimento Popolare e la sua Compagnia delle Opere. Qualcuno ha voluto accusare la Compagnia delle Opere di essere una holding con finalità solo di affari; in realtà essa associa proprio quelle opere del terzo settore il cui fine trascende gli interessi dei singoli partecipanti; non è quindi affatto una holding; al contrario essa è, come bene dice il suo stesso nome, un insieme di opere

sociali. La sua finalità è il servizio, quel servizio «politico» che può essere reso cioè nei settori di interesse pubblico e comune. Essa è uno strumento per riaffermare il valore della politica come «servizio» e non come «potere».

Dagli enti locali potrà ripartire un modo di fare politica come servizio e soltanto se ci saranno tante compagnie delle opere e tanti politici che concepiranno il loro lavoro come servizio, ritroveranno senso e vitalità gli enti locali.

Di fronte al dissolversi delle costruzioni artificiali e violente delle ideologie e al riaffiorare delle vere speranze dell'uomo si può ripetere ciò che il Presidente cecoslovacco Vaclav Havel ebbe a dire nel suo messaggio di fine d'anno: *«Impariamo gli uni dagli altri che la politica non può essere solo l'arte del possibile, ossia della speculazione, del calcolo, dell'intrigo, degli accordi segreti e dei raggiri utilitaristici, ma che piuttosto sia l'arte dell'impossibile, cioè l'arte di rendere migliori se stessi e il mondo».* Così anche per le nostre regioni, i nostri comuni e le nostre provincie abbiamo bisogno, per poterle profondamente cambiare, che la politica sia l'arte dell'impossibile.

Occorre stabilire forme più stabili di rapporto e collaborazione fra settore non profit ed Enti Locali, nel solco tracciato dal pensiero sociale cattolico.

CENTESIMUS ANNUS

di Rocco Buttiglione

La pubblicazione, il primo maggio scorso, dell'enciclica Centesimus annus, è stata l'occasione di sintesi di un secolo di dottrina sociale cattolica e di un decesso di riflessioni di un ponteficato, quello di Giovanni Paolo II, sempre attento alle tematiche del lavoro e dell'iniziativa economica, puntuali nel richiamare alla loro originale natura di atto responsabile delle persone e di forma di dialogo e collaborazione tra di esse.

Al di là dell'iniziale dibattito con cui l'enciclica è stata accolta (peraltro ben presto esauritosi in un'indifferenza che mostra come l'originalità di posizione e di proposta proprie dell'enciclica non sia stata recepita), ci è parso che talune indicazioni del testo papale su lavoro e impresa, mercato, stato, economia, siano troppo preziose per non essere riproposte ad una lettura meno estemporanea.

Si tratta infatti di riflessioni che attingono alle categorie fondanti l'azione economica, personale e collettiva.

P&I, proponendo questa raccolta di testi della Centesimus Annus, intendo aprire un dibattito sull'enciclica.

Il breve articolo di R. Buttiglione che accompagna i testi, ne dà una lettura sintetica in relazione, particolarmente, alle interpretazioni attuali delle economie capitalistiche. L'articolo di Buttiglione è la traduzione di uno scritto in inglese, originariamente pensato per dialogare con le perplessità e le domande suscitate in ambito statunitense dal primo apparire dell'enciclica. Questo spiega il peculiare suo dialogare con lo «spirito americano».

Il dibattito proseguirà nei numeri ulteriori della rivista, ospitando nuovi contributi.

Mi sembra che uno dei molti meriti della nuova enciclica Centesimus annus sia quello di aver attuato un passo nella direzione del dialogo fra la Chiesa cattolica e lo spirito americano.

Questo passo viene come conseguenza di distinzioni attentamente svolte che rendono difficili o impossibili alcune delle normali incomprensioni delle intenzioni del Santo Padre e che costringono coloro che vogliono criticare la dottrina sociale della Chiesa a fare i conti con il contenuto dell'enciclica piuttosto che battagliaire attorno a parole il cui significato è spesso differente e che sono cariche di emozioni differenti su questa o quella costa dell'Atlantico oppure nell'emisfero nord piuttosto che in quello sud. Una di queste spesso incomprese parole è «capitalismo».

Negli Stati Uniti il capitalismo è una paro-

la del tutto positiva e rispettabile. In esso viene implicata la libera iniziativa, il diritto a operare per costruire il proprio destino attraverso i propri sforzi. In breve: è un bastione della libertà americana.

In Europa, di norma, noi abbiamo una percezione differente di questa stessa parola. Qui capitalismo implica piuttosto lo sfruttamento di grandi masse da parte di una lite di pescecani che dispongono delle risorse storiche e naturali della terra ed espropriano riducendo in povertà larghe masse di contadini e di artigiani.

In America Latina la situazione è ancora più oscura. Qui, almeno fra gli intellettuali e una grande quota delle masse, il capitalismo è semplicemente sinonimo di ingiustizia sociale.

È necessaria un'analisi dettagliata per comprendere come mai la stessa parola abbia ri-

sonanze così diverse e significati persino contraddittori. Nei Paesi anglosassoni l'economia di libero mercato sperimenta una crescita organica. Sul continente europeo, tuttavia, la rivoluzione industriale è stata spesso il risultato dell'attività di piccoli gruppi organizzati e condotti da imprenditori finanziari più che da imprenditori industriali e grazie anche al supporto decisivo dello Stato. Questo significa che la libertà d'impresa era ristretta a un gruppo sociale privilegiato e che il capitalismo fin dall'inizio era un capitalismo monopolistico. Persino peggiore era la situazione in molti paesi del Terzo Mondo, dove il controllo su tutte le risorse del paese era concentrato nelle mani di compagnie estere e di lites di potere locali corrotte.

Dovremmo parlare dunque di modelli diversi di capitalismo? In parte le regole formali del sistema erano e sono le stesse in tutti questi continenti. La concentrazione del potere reale nelle mani di un gruppo privilegiato, fa sì che le regole producano effetti differenti. In Italia, per esempio, solo in anni recenti si è assistito allo sviluppo significativo di un vasto ceto di piccoli imprenditori e questo ha condotto all'accettazione sociale della libertà d'impresa e a una legittimazione crescente del mercato. Possiamo tuttavia dire che in certa misura è sempre possibile che i gruppi di potere che possiedono il monopolio delle risorse economiche, politiche, culturali o naturali cerchino di limitare il mercato per rendere impossibile ad altri individui l'acquisizione dei mezzi necessari per entrare nel mercato che essi dominano. Non è molto importante che noi conserviamo il nome di «capitalismo» a questo monopolio o che noi siamo convinti che si tratti invece di una forma di socialismo mal concepito (come forse direbbe Michael Novak). Ciò che è importante è che noi condividiamo lo stesso positivo giudizio sul «capitalismo» nel primo senso e lo stesso negativo giudizio sul «capitalismo» nel secondo senso.

Questo ci porta a un secondo e altrettanto importante punto. Il mercato non è uno stato naturale degli affari, ma è una istituzione sociale. Come tale esso deve essere creato e deve essere difeso, può essere allargato e può essere ristretto. Per entrare nel merca-

to, per essere capaci di vendere o di comperare su di un mercato, sono necessari molti assunti. Alcuni di questi assunti sono di natura oggettiva e legale. Per esempio, abbiamo bisogno di leggi che difendano la libertà individuale di ciascuno e le loro proprietà e abbiamo bisogno di leggi che definiscano che cosa è «contratto». È impossibile comperare e vendere se qualcuno può prendere con la forza ciò che egli vuole. Abbiamo bisogno di comunicazioni efficienti e di sistemi di trasporto per portare le nostre merci al mercato. Abbiamo bisogno di informazioni relative al tipo di merci che vengono domandate, relative alle abilità tecniche e educative necessarie per produrle, relative, infine, a coloro che si assumeranno la responsabilità delle produzioni; necessitiamo inoltre di un minimo di capitale che ci permetta di esporre le nostre idee buone a un banchiere intelligente e attivo che ci anticipi il capitale necessario. In alcuni paesi questi presupposti sono disponibili, in altri paesi solo una piccola minoranza di persone può stare nel mercato mentre la grande maggioranza non ha accesso a questi presupposti. Qui il mercato non esiste o, almeno, è severamente ristretto. Larghe masse non hanno scelta se non di accettare qualunque condizione venga loro offerta da coloro che hanno il monopolio dell'accesso al mercato. Date queste circostanze, per creare un mercato è necessario qualcosa di simile a una rivoluzione sociale: una rivoluzione pacifica della libertà.

Viene qui raggiunto un terzo punto anch'esso ugualmente importante. Anche in paesi nei quali il mercato opera molte persone restano al di fuori del mercato in conseguenza di handicaps sociali e naturali. È un dovere morale di solidarietà fornire a queste persone l'aiuto necessario per riabilitarle, se possibile, o altrimenti per preservare la loro vita e la loro dignità umana. Questo dovere non ricade tuttavia solo sullo Stato. La nuova enciclica difende la necessità di politiche di benessere ma mette in guardia contro le deviazioni e la burocratizzazione dello Stato assistenziale. Lo Stato dovrebbe, piuttosto, per quanto ciò è possibile, incoraggiare l'attività della società allocando risorse per aiutare le famiglie e le altre istituzioni

sociali ad incontrare le esigenze sociali. Le risorse monetarie incanalate attraverso tali agenzie sono di norma più efficaci delle istituzioni burocratiche e i differenti gruppi sociali vengono con ciò stesso incoraggiati a dare risposta alle esigenze sociali e a evidenziare la loro responsabilità sociale. L'espansione di agenzie statali grandi e burocratizzate che hanno la tendenza a ingrandirsi senza dare effettiva risposta alle esigenze e ai bisogni sociali espressi è pericolosa.

Un quarto punto, fortemente sottolineato nell'enciclica, riguarda la connessione fra mercato e cultura. Se il mercato è una istituzione sociale che esige di essere costituita e rafforzata attraverso una struttura istituzionale corrispondente, allora il mercato non può esistere e funzionare da sé. Il mercato ha presupposti legali, culturali e sociali: ciò entra in una necessaria alleanza con le differenti posizioni culturali e filosofiche. Nelle nostre società esiste una certa alleanza fra mercato e liberalismo. Questa alleanza nella enciclica viene chiamata «consumismo». I valori di mercato sono gli unici valori che siano socialmente considerati e tutto viene considerato come una merce; anche realtà (come il sesso, il corpo umano, la dignità umana, la verità, la cultura e la religione) che, a guardare alla loro essenza vera, non sono e non possono diventare delle merci. Nella sua critica al consumismo l'enciclica mette in chiaro che questa connessione tra mercato e liberalismo non è essenziale. Essa non deriva necessariamente dalla natura del mercato, è piuttosto una conseguenza di un determinato sviluppo storico. Per questa ragione è possibile operare per sostituire questa alleanza con un'altra alleanza: quella fra il libero mercato e una filosofia dell'uomo adeguata.

L'enciclica va oltre, fino a suggerire che l'alleanza fra mercato e liberalismo non può, nel lungo periodo, restare operativa. Una società di libero mercato non ha bisogno solo di consumatori, ma anche di individui responsabili capaci di lavorare duramente e capaci di azioni creative. Non ha bisogno di consumatori che siano capaci di consumare senza lavorare. Individui con un forte senso di responsabilità e affidabili non sono il prodotto, ad esempio, della rivoluzione ses-

suale, ma, piuttosto, si generano e vengono educati in famiglie moralmente sane. Sembra, dunque, che una alleanza tra una adeguata filosofia dell'uomo e l'economia di mercato corrisponda maggiormente alla vera essenza di quest'ultima piuttosto che a quella del liberalismo.

Queste considerazioni ci portano a un punto finale, che, forse, avrebbe dovuto essere il primo poiché è quello più importante, cioè la valutazione straordinariamente positiva della libertà umana in campo economico e della funzione dell'imprenditore.

Un'economia libera presuppone un uomo libero. Per avere un mercato abbiamo bisogno di due liberi individui, le cui volontà si incontrino nelle condizioni di un contratto. In una società di schiavi non è possibile avere un'economia di mercato, avremo piuttosto un'economia di comando. Già questo semplice fatto evidenzia che vi è un certo specifico valore in una economia libera. La nostra percezione di questo valore cresce se consideriamo che la forma principale che causa la ricchezza delle nazioni è l'intelligenza umana e la volontà umana che intuiscono le esigenze di altri uomini, percepiscono l'esistenza delle risorse naturali e delle abilità umane che possono soddisfare tali esigenze, che organizzano tali risorse e tali abilità e si assumono il rischio, implicito nell'impresa, di portare le risorse a contatto con le esigenze. Raramente si è visto il ruolo dell'imprenditore quanto dimensione creativa del lavoro umano indicato così chiaramente e così altamente valutato come in questa enciclica. Esso viene persino qualificato come una particolare virtù umana che naturalmente implica una particolare responsabilità verso il bene comune.

Questo corrisponde, tuttavia, a un principio generale che soggiace non solo a questa enciclica ma anche all'intero insegnamento di questo papa: nessun bene può essere attuato senza la libertà, ma la libertà non è in sé il più alto valore. La libertà è data all'uomo per rendergli possibile la libera obbedienza alla verità e il libero dono di sé nell'amore. Libertà e amore sono la misura della libertà e delle regole dell'autorealizzazione della libertà sia in campo economico sia negli altri campi.

LAVORO E IMPRESA: BRANI DALLA «CENTESIMUS ANNUS»

LAVORO

Nel nostro tempo diventa sempre più rilevante il *ruolo del lavoro umano*, come fattore produttivo delle ricchezze immateriali e materiali; diventa, inoltre, evidente come il lavoro di un uomo si intrecci naturalmente con quello di altri uomini. Oggi più che mai lavorare è un *lavorare con gli altri* e un *lavorare per gli altri*; è un fare qualcosa per qualcuno. Il lavoro è tanto più fecondo e produttivo, quanto più l'uomo è capace di conoscere le potenzialità produttive della terra e di leggere in profondità i bisogni dell'altro uomo, per il quale il lavoro è fatto (31).

Si è ora accennato al fatto che *l'uomo lavora con gli altri uomini*, partecipando a un «lavoro sociale» che abbraccia cerchi progressivamente più ampi. Chi produce un oggetto, lo fa in genere, oltre che per l'uso personale, perché altri possano usarne dopo aver pagato il giusto prezzo, stabilito di comune accordo mediante una libera trattativa. Ora, proprio la capacità di conoscere tempestivamente i bisogni degli altri uomini e le combinazioni dei fattori produttivi più idonei a soddisfarli, è un'altra importante fonte di ricchezza nella società moderna. Del resto, molti beni non possono essere prodotti in modo adeguato dall'opera di un solo individuo, ma richiedono la collaborazione di molti al medesimo fine. Organizzare un tale sforzo produttivo, pianificare la sua durata nel tempo, procurare che esso corrisponda in modo positivo ai bisogni che deve soddisfare, assumendo i rischi necessari: è anche questo una fonte di ricchezza nell'odierna società. Così diventa sempre più evidente e determinante il *ruolo del lavoro umano* disciplinato e creativo - quale parte essenziale di tale lavoro - *delle capacità di iniziativa e di imprenditorialità* (32).

In effetti, la principale risorsa dell'uomo insieme con la terra è *l'uomo stesso*. È la sua intelligenza che fa scoprire le potenzialità produttive della terra e le multiformi modalità con cui i bisogni umani possono essere soddisfatti. È il suo disciplinato lavoro, in solida collaborazione, che consente la creazione di *comunità di lavoro* sempre più ampie e affidabili per operare la trasformazione dell'ambiente naturale e dello stesso ambiente umano. In questo processo sono coinvolte importanti virtù, come la diligenza, la laboriosità, la prudenza nell'assumere i ragionevoli rischi, l'affidabilità e la fedeltà nei rapporti interpersonali, la fermezza nell'esecuzione di decisioni difficili e dolorose, ma necessarie per il lavoro comune dell'azienda e per far fronte agli eventuali rovesci di fortuna (32).

Se un tempo il fattore decisivo della produzione era *la terra* e più tardi *il capitale*, inteso come massa di macchinari e di beni strumentali, oggi il fattore decisivo è sempre più *l'uomo stesso*, e cioè la sua capacità di conoscenza che viene in luce mediante il sapere scientifico, la sua capacità di organizzazione solidale, la sua capacità di intuire e soddisfare il bisogno dell'altro (37).

L'uomo realizza se stesso per mezzo della sua intelligenza e della sua libertà e, nel fare questo, assume come oggetto e come strumento le cose del mondo e di esse si appropria. In questo suo agire sta il fondamento del diritto all'iniziativa e alla proprietà individuale. Mediante il suo lavoro l'uomo s'impegna non solo per se stesso, ma anche *per gli altri e con gli altri*; ciascuno collabora al lavoro e al bene altrui. L'uomo lavora per sovvenire ai bisogni della sua famiglia, della comunità di cui fa parte, della nazione e, in defini-

tiva, dell'umanità tutta. Egli, inoltre, collabora al lavoro degli altri, che operano nella stessa azienda, nonché al lavoro dei fornitori o al consumo dei clienti, in una catena di solidarietà che si estende progressivamente. La proprietà dei mezzi di produzione sia in campo industriale che agricolo è giusta e legittima, se serve a un lavoro utile; diventa, invece, illegittima, quando non viene valorizzata o serve a impedire il lavoro di altri, per ottenere un guadagno che non nasce dall'espansione globale del lavoro e della ricchezza sociale, ma piuttosto dalla loro compressione, dall'illecito sfruttamento, dalla speculazione e dalla rottura della solidarietà nel mondo del lavoro. Una tale proprietà non ha nessuna giustificazione e costituisce un abuso al cospetto di Dio e degli uomini (43).

IMPRESA

La chiesa riconosce la giusta *funzione del profitto*, come indicatore del buon andamento dell'azienda: quando un'azienda produce profitto ciò significa che i fattori produttivi sono stati adeguatamente impiegati e i corrispettivi bisogni umani debitamente soddisfatti. Tuttavia, il profitto non è l'unico indice delle condizioni dell'azienda. È possibile che i conti economici siano in ordine e insieme che gli uomini, che costituiscono il patrimonio più prezioso dell'azienda, siano umiliati e offesi nella loro dignità. Oltre a essere moralmente inammissibile, ciò non può non avere in prospettiva riflessi negativi anche per l'efficienza economica dell'azienda. Scopo dell'impresa, infatti, non è semplicemente la produzione del profitto, bensì l'esistenza stessa dell'impresa come *comunità di uomini* che, in diverso modo, perseguono il soddisfacimento dei loro fondamentali bisogni e costituiscono un particolare gruppo al servizio dell'intera società. Il profitto è un regolatore della vita dell'azienda, ma non è l'unico; a esso va aggiunta la considerazione di *altri fattori umani e morali* che, a lungo periodo, sono almeno egualmente essenziali per la vita dell'impresa (35).

La scelta di investire in un luogo piuttosto che in un altro, in un settore produttivo piuttosto che in un altro, è sempre una *scelta morale e culturale*. Poste certe condizioni economiche e di stabilità politica assolutamente imprescindibili, la decisione di investire, cioè di offrire a un popolo l'occasione di valorizzare il proprio lavoro, è anche determinata da un atteggiamento di simpatia e dalla fiducia nella Provvidenza, che rivelano la qualità umana di colui che decide (36).

La chiesa non ha modelli da proporre. I modelli reali e veramente efficaci possono solo nascere nel quadro delle diverse situazioni storiche, grazie allo sforzo di tutti i responsabili che affrontino i problemi concreti in tutti i loro aspetti sociali, economici, politici e culturali che si intrecciano tra loro. A tale impegno la chiesa offre, come *indispensabile orientamento ideale* la propria dottrina sociale, che come si è detto - riconosce la positività del mercato e dell'impresa, ma indica, nello stesso tempo, la necessità che questi siano orientati verso il bene comune. Essa riconosce anche la legittimità degli sforzi dei lavoratori per conseguire il pieno rispetto della loro dignità e spazi maggiori di partecipazione nella vita dell'azienda, di modo che, pur lavorando insieme con altri e sotto la direzione di altri, possano, in un certo senso, «lavorare in proprio» esercitando la loro intelligenza e libertà.

L'integrale sviluppo della persona umana nel lavoro non contraddice, ma piuttosto favorisce la maggiore produttività ed efficacia del lavoro stesso, anche se ciò può indebolire assetti di potere consolidati. L'azienda non può esser considerata solo come una «società di capitali»; essa, al tempo stesso, è una «società di persone», di cui entrano a far parte in modo diverso e con specifiche responsabilità sia coloro che forniscono il capitale necessario per la sua attività, sia coloro che vi collaborano col loro lavoro (43).

STATO E MERCATO

Oltre alla famiglia, svolgono funzioni primarie e attivano specifiche reti di solidarietà anche altre società intermedie. Queste, infatti, maturano come reali comunità di persone ed innervano il tessuto sociale, impedendo che scada nell'anonomato e in un'impersonale massificazione, purtroppo frequente nella moderna società. È nel molteplice intersecarsi dei rapporti che vive la persona e cresce la «soggettività della società». L'individuo oggi è spesso soffocato tra i due poli dello Stato e del mercato. Sembra, infatti, talvolta che egli esista soltanto come produttore e consumatore di merci, oppure come oggetto dell'amministrazione dello Stato, mentre si dimentica che la convivenza tra gli uomini non è finalizzata né al mercato né allo Stato, poiché possiede in se stessa un singolare valore che Stato e mercato devono servire. L'uomo è prima di tutto un essere che cerca la verità e si sforza di viverla e di approfondirla in un dialogo che coinvolge le generazioni passate e future (49).

Mercato

Sembra che, tanto a livello delle singole nazioni quanto a quello dei rapporti internazionali, *il libero mercato* sia lo strumento più efficace per collocare le risorse e rispondere efficacemente ai bisogni. Ciò, tuttavia, vale solo per quei bisogni che sono «solvibili», che dispongono di un potere d'acquisto, e per quelle risorse che sono «vendibili», in grado di ottenere un prezzo adeguato. Ma esistono numerosi bisogni umani che non hanno accesso al mercato. È stretto dovere di giustizia e di verità impedire che i bisogni umani fondamentali rimangano insoddisfatti e che gli uomini che ne sono oppressi periscano. E, inoltre, necessario che questi uomini bisognosi siano aiutati ad acquisire le conoscenze, a entrare nel circolo delle interconnessioni, a sviluppare le loro attitudini per valorizzare al meglio capacità e risorse. Prima ancora della logica dello scambio degli equivalenti e delle forme di giustizia, che le son proprie, esiste un *qualcosa che è dovuto all'uomo perché è uomo*, in forza della sua eminente dignità. Questo *qualcosa* dovuto comporta inseparabilmente la possibilità di sopravvivere e di dare un contributo attivo al bene comune dell'umanità (34).

In anni non lontani è stato sostenuto che lo sviluppo dipendesse dall'isolamento dei paesi più poveri dal mercato mondiale e dalla loro fiducia nelle sole proprie forze. L'esperienza recente ha dimostrato che i paesi che si sono esclusi hanno conosciuto stagnazione e regresso mentre hanno conosciuto lo sviluppo i paesi che sono riusciti a entrare nella generale interconnessione delle attività economiche a livello internazionale. Sembra, dunque, che il maggior problema sia quello di ottenere un equo accesso al mercato internazionale, fondato non sul principio unilaterale dello sfruttamento delle risorse naturali, ma sulla valorizzazione delle risorse umane (33).

Stato

È compito dello Stato provvedere alla difesa e alla tutela di quei beni collettivi, come l'ambiente naturale e l'ambiente umano, la cui salvaguardia non può essere assicurata dai semplici meccanismi di mercato. Come ai tempi del vecchio capitalismo lo Stato aveva il dovere di difendere i diritti fondamentali del lavoro, così ora col nuovo capitalismo esso e l'intera società hanno il dovere di *difendere i beni collettivi* che, tra l'altro, costituiscono la cornice al cui interno soltanto è possibile per ciascuno conseguire legittimamente i suoi fini individuali.

Si ritrova qui un nuovo limite del mercato: ci sono bisogni collettivi e qualitativi che non possono essere soddisfatti mediante i suoi meccanismi; ci sono esigenze umane importanti che sfuggono alla sua logica; ci sono dei beni che, in base alla loro natura, non si possono e non si debbono vendere e comprare. Certo, i meccanismi di mercato offrono sicuri vantaggi: aiutano, tra l'altro, a utilizzare meglio le risorse; favoriscono lo scambio dei prodotti e, soprattutto, pongono al centro la volontà e le preferenze della persona che nel contratto si incontrano con quelle di un'altra persona. Tuttavia, essi comportano il rischio di un'«idolatria» del mercato, che ignora l'esistenza dei beni che, per loro natura, non sono né possono essere semplici merci (40).

Queste considerazioni generali si riflettono anche sul *ruolo dello Stato nel settore dell'economia*. L'attività economica, in particolare quella dell'economia di mercato, non può svolgersi in un vuoto istituzionale, giuridico e politico. Essa suppone, al contrario, sicurezza circa le garanzie della libertà individuale e della proprietà, oltre che una moneta stabile e servizi pubblici efficienti. Il principale compito dello Stato, pertanto, è quello di garantire questa sicurezza, di modo che chi lavora e produce possa godere i frutti del proprio lavoro e, quindi, si senta stimolato a compierlo con efficienza e onestà. La mancanza di sicurezza, accompagnata dalla corruzione dei pubblici poteri e dalla diffusione di improprie fonti di arricchimento e di facili profitti, fondati su attività illegali o puramente speculative, è uno degli ostacoli principali per lo sviluppo e per l'ordine economico (48).

Lo Stato, ancora, ha il diritto di intervenire quando situazioni particolari di monopolio creino remore o ostacoli per lo sviluppo. Ma, oltre a questi compiti di armonizzazione e di guida dello sviluppo, esso può svolgere *funzioni di supplenza* in situazioni eccezionali, quando settori sociali o sistemi di imprese, troppo deboli o in via di formazione, sono inadeguati al loro compito. Simili interventi di supplenza, giustificati da urgenti ragioni attinenti al bene comune, devono essere, per quanto possibile, limitati nel tempo, per non sottrarre stabilmente a detti settori e sistemi di imprese le competenze che sono loro proprie e per non dilatare eccessivamente l'ambito dell'intervento statale in modo pregiudizievole per la libertà sia economica che civile (48).

Non sono, però, mancati eccessi ed abusi che hanno provocato, specialmente negli anni più recenti, dure critiche allo Stato del benessere, qualificato come «stato assistenziale». Disfunzioni e difetti nello Stato assistenziale derivano da un'inadeguata comprensione dei compiti propri dello Stato. Anche in questo ambito deve essere rispettato il principio di sussidiarietà: una società di ordine superiore non deve interferire nella vita interna di una società di ordine inferiore, privandola delle sue competenze, ma deve piuttosto sostenerla in caso di necessità ed aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti sociali, in vista del bene comune.

Intervenendo direttamente e deresponsabilizzando la società, lo Stato assistenziale provoca la perdita di energie umane e l'aumento esagerato degli apparati pubblici, dominati da logiche burocratiche più che dalla preoccupazione di servire gli utenti, con enorme crescita delle spese. Sembra, infatti, che conosca meglio il bisogno e riesce meglio a soddisfarlo chi è ad esso più vicino e si fa prossimo al bisognoso. Si aggiunga che spesso un certo tipo di bisogni richiede una risposta che non sia solo materiale, ma che ne sappia cogliere la domanda umana più profonda (48).

Economia

Il sistema economico non possiede al suo interno criteri che consentano di distinguer-

re correttamente le forze nuove e più elevate di soddisfacimento dei bisogni umani dai nuovi bisogni indotti, che ostacolano la formazione di una matura personalità. È, perciò, necessaria e urgente una *grande opera educativa e culturale*, la quale comprenda l'educazione dei consumatori a un uso responsabile del loro potere di scelta, la formazione di un alto senso di responsabilità nei produttori e, soprattutto, nei professionisti delle comunicazioni di massa, oltre che il necessario intervento delle pubbliche autorità (36).

L'economia, infatti, è solo un aspetto e una dimensione della complessa attività umana. Se essa è assolutizzata, se la produzione e il consumo delle merci finiscono con l'occupare il centro della vita sociale e diventano l'unico valore della società, non subordinato ad alcun altro, la causa va ricercata non solo e non tanto nel sistema economico stesso, quanto nel fatto che l'intero sistema socio-culturale, ignorando la dimensione etica e religiosa, si è indebolito e ormai si limita solo alla produzione dei beni e dei servizi. Tutto ciò si può riassumere affermando ancora una volta che la libertà economica è soltanto un elemento della libertà umana. Quando quella si rende autonoma, quando cioè l'uomo è visto più come un produttore o un consumatore di beni che come un soggetto che produce e consuma per vivere, allora perde la sua necessaria relazione con la persona umana e finisce con l'alienarla e opprimerla (35).

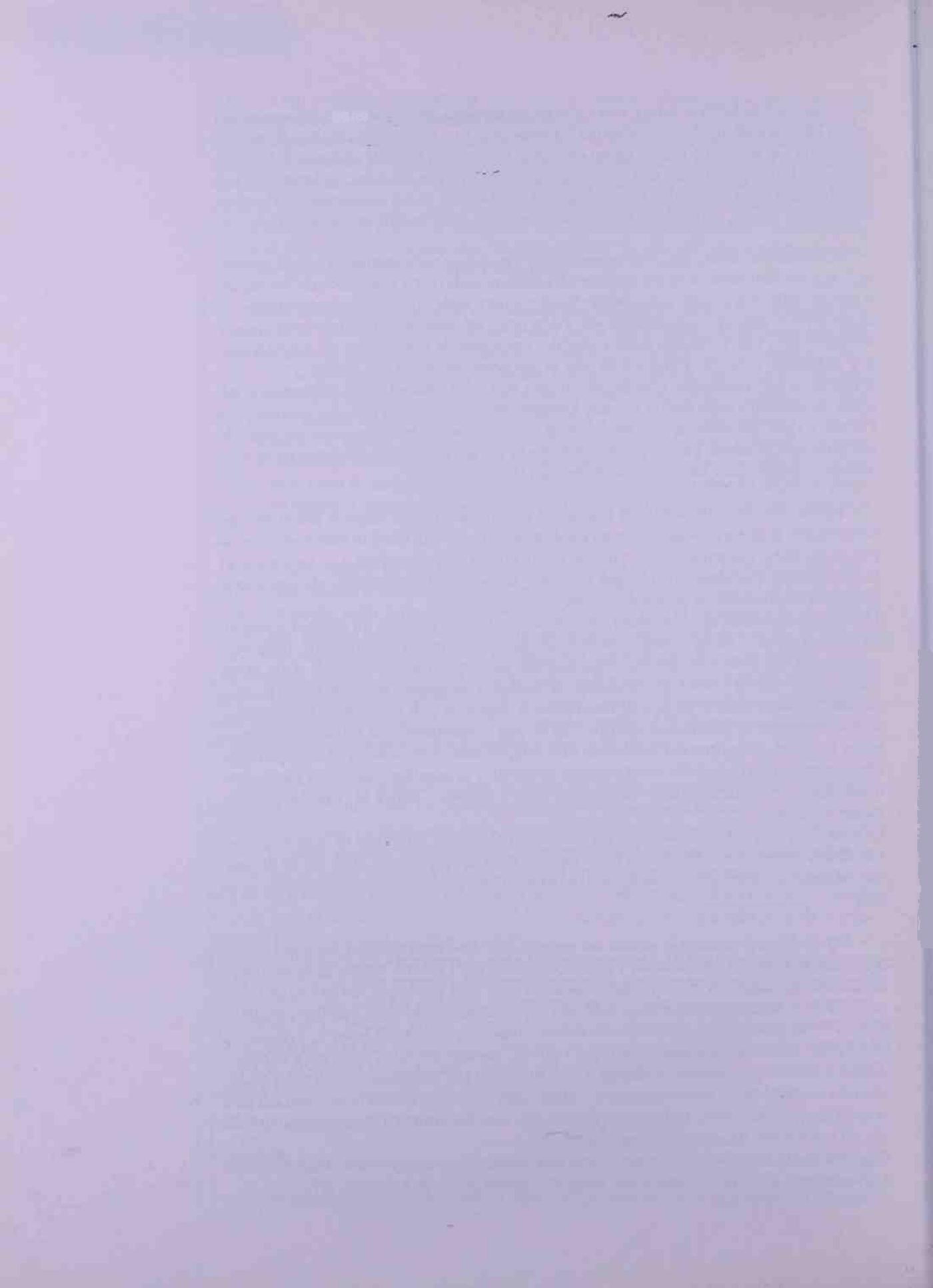
Ritornando ora alla domanda iniziale, si può forse dire che, dopo il fallimento del comunismo, il sistema sociale vincente sia il capitalismo, e che verso di esso vadano indirizzati gli sforzi dei paesi che cercano di ricostruire la loro economia e la loro società? È forse questo il modello che bisogna proporre ai paesi del terzo mondo, che cercano la via del vero progresso economico e civile?

La risposta è ovviamente complessa. Se con «capitalismo» si indica un sistema economico che riconosce il ruolo fondamentale e positivo dell'impresa, del mercato, della proprietà privata e della conseguente responsabilità per i mezzi di produzione, della libera creatività umana nel settore dell'economia, la risposta è certamente positiva, anche se forse sarebbe più appropriato parlare di «economia d'impresa» o di «economia di mercato», o semplicemente di «economia libera». Ma se con «capitalismo» si intende un sistema in cui la libertà nel settore dell'economia non è inquadrata in un solido contesto giuridico che la metta al servizio della libertà umana integrale e la consideri come una particolare dimensione di questa libertà, il cui centro è etico e religioso, allora la risposta è decisamente negativa.

La soluzione marxista è fallita, ma permangono nel mondo fenomeni di emarginazione e di sfruttamento, specialmente nel terzo mondo, nonché fenomeni di alienazione umana, specialmente nei paesi più avanzati, contro i quali si leva con fermezza la voce della chiesa (42).

Per la chiesa il messaggio sociale del vangelo non deve essere considerato una teoria, ma prima di tutto un fondamento e una motivazione per l'azione. Spinti da questo messaggio, alcuni dei primi cristiani distribuivano i loro beni ai poveri, testimoniando che, nonostante le diverse provenienze sociali, era possibile una convivenza pacifica e solidale. Con la forza del vangelo, nel corso dei secoli, i monaci coltivarono le terre, i religiosi e le religiose fondarono ospedali e asili per i poveri, le confraternite, come pure uomini e donne di tutte le condizioni, si impegnarono in favore dei bisognosi e degli emarginati, essendo convinti che le parole di Cristo: «Ogni volta che farete queste cose a uno dei miei fratelli più piccoli, l'avete fatto a me» (Mt 25,40), non dovevano rimanere un pio desiderio, ma diventare un concreto impegno di vita.

Oggi più che mai la chiesa è cosciente che il suo messaggio sociale troverà credibilità nella *testimonianza delle opere* prima che nella sua coerenza e logica interna (57).



VITA D'IMPRESA

Il nuovo contesto sociale e culturale che si è venuto a creare agli inizi degli anni '90 trova impreparata gran parte della classe manageriale e imprenditoriale italiana, poco sensibile alle aspettative del personale e ancora attestata sul vecchio paradigma dello scambio di sicurezza e reddito contro subordinazione (si veda l'editoriale di questo numero). La conseguente incapacità a valorizzare le risorse manageriali e a mobilitare le risorse imprenditoriali, mina le potenzialità competitive e reddituali di molte imprese italiane, proprio in un'epoca in cui i grandi mutamenti del contesto avrebbero richiesto un forte orientamento all'imprenditorialità, insieme ad un'azione sistematica volta ad accrescere l'efficienza.

Con la presente rubrica non si ha la pretesa di proporre soluzioni adeguate ai diversi problemi vissuti dalle imprese. Si vuole fornire invece un insieme di «spaccati aziendali» in cui i protagonisti espongono in via diretta la propria esperienza. Tutto ciò allo scopo di sollevare domande, attivare meccanismi di riflessione, suscitare un dibattito tra chi ogni giorno ha a che fare con la complessità dei problemi aziendali. In questo primo numero si vogliono porre in discussione due temi concreti che hanno in comune proprio tale cambiamento dei termini della problematica aziendale: la Qualità e gli strumenti di Gestione del Personale.

Promuovere la qualità, infatti, richiede la rimozione di numerosi ostacoli, fra i quali non si può sottovalutare il contenuto stesso del rapporto tra l'impresa e la persona.

L'introduzione di processi di qualità totale alla Hewlett Packard è un'esperienza che permette di riflettere sulla necessità di passare da una concezione individualistica (se non conflittuale) dei rapporti tra i differenti soggetti a una concezione più collaborativa.

Il secondo contributo evidenzia le risposte date dalla cosiddetta «teoria manageriale» al problema della gestione del personale. Vengono descritti, alla luce dell'esperienza diretta dell'autore, gli strumenti di gestione del personale, come momenti dell'incontro tra persone e impresa.

GENERAL INFORMATION

The following information is provided for your reference. It is intended to assist you in understanding the various aspects of the project and the role of the participants. The information is presented in a general manner and is not intended to be a substitute for professional advice. The information is provided as a service to the participants and is not intended to be a guarantee of any kind. The information is provided as a service to the participants and is not intended to be a guarantee of any kind.

The project is designed to provide a comprehensive overview of the various aspects of the project. The information is presented in a general manner and is not intended to be a substitute for professional advice. The information is provided as a service to the participants and is not intended to be a guarantee of any kind.

The project is designed to provide a comprehensive overview of the various aspects of the project. The information is presented in a general manner and is not intended to be a substitute for professional advice. The information is provided as a service to the participants and is not intended to be a guarantee of any kind.

LA QUALITÀ NELL'UOMO DELL'IMPRESA

Intervista ad Alfredo Scarfone
a cura di G. Manara

Alfredo Scarfone è Amministratore Delegato della Hewlett-Packard Italiana, ruolo che ricopre da alcuni anni, dopo un itinerario di sviluppo diversificato all'interno della società; abbiamo voluto rivolgergli alcune domande per cogliere gli aspetti fondamentali della «Qualità Globale» nell'impresa HP, i suoi presupposti, le sue tecniche ed i riverberi sull'uomo che lavora.

Per cominciare, desidererei innanzitutto capire quali sono i pilastri fondamentali della qualità secondo HP.

Per capire il fenomeno di cui parliamo, occorre per prima cosa chiarire che esso nasce fondamentalmente da un clima aziendale in cui si sono instaurati rapporti di fiducia tra management e personale, per passare poi attraverso una pianificazione strutturata e una metodologia di Total Quality che aiuta in modo puntuale il miglioramento dei processi; non si potrebbe infatti condurre un progetto così complesso e favorirne la diffusione se non vi fossero solidi presupposti umani ed interpersonali.

Per capire meglio, le racconto in sintesi cos'è HP da un punto di vista più «oggettivo». HP è un'azienda con filiali in tutto il mondo, un fatturato complessivo pari a 13.5 miliardi di dollari ed un organico di 92.000 persone; un'attenzione particolare viene riservata dalla società al settore Ricerca e Sviluppo, a cui viene dedicato l'11% del fatturato. Ha avuto un trend di crescita costante e soprattutto ha mantenuto sempre allineati al fatturato gli investimenti in Ricerca e Sviluppo. Uno dei capisaldi della filosofia aziendale è l'autofinanziamento, un principio che si è mantenuto nel tempo. Oggi il fatturato dell'azienda proviene, per circa 2/3, da sistemi computerizzati e quindi da

periferiche, unità centrali, reti e assistenza; tra questi ci sono anche i sistemi medicali. L'azienda è in grado di offrire all'utente una gamma molto diversificata di prodotti che spazia dal calcolatore tascabile alla workstation, dallo strumento di analisi chimica al sistema di elaborazione complesso. Un insieme di 10.000 prodotti, una specie di enciclopedia di elettronica e informatica.

In Italia HP ha fatturato nel 1990 circa 540 miliardi di lire e occupa 1300 persone distribuite in 12 uffici. Inoltre come mercati è leader nella strumentazione elettronica e nelle workstation; è anche tra le prime nel settore dei personal computers e periferiche.

Approfondendo l'argomento oggetto dell'intervista, quali sono le principali filosofie e metodologie sulla base delle quali la società entra in rapporto con i suoi interlocutori principali, i clienti ed i dipendenti?

Le direttive della strategia aziendale HP sono essenzialmente due: la soddisfazione del cliente, punto di forza competitivo dell'azienda, e l'integrazione del concetto di qualità totale in tutte le attività. Il sistema di qualità totale in HP si basa infatti su una serie di obiettivi che sono riassunti in un librettino consegnato a tutti i dipendenti. Parte integrante del piano di formazione all'interno dell'azienda sono, più che teorie astratte di management, alcuni principi pratici come il rispetto per gli individui, il raggiungimento di obiettivi comuni attraverso il lavoro di gruppo, l'incoraggiamento alla flessibilità e all'innovazione. Nell'azienda si è così creato un clima informale basato su rapporti leali e diretti, che crea un terreno fertile su cui cominciare a costruire comportamenti aziendali più strutturati.

Fin dall'inizio HP ha istituito la suddivisione degli utili con un sistema denominato Cash

Il progetto Qualità della Hewlett Packard nasce da un clima aziendale basato su rapporti di fiducia.

Il Total Quality Control (TQC) è un miglioramento continuativo dei processi cui partecipa l'intera organizzazione.

Profit Sharing (CPS): ogni sei mesi il totale degli utili aziendali viene diviso per il monte salari mondiale e il 12% del profitto lordo viene distribuito ai dipendenti. Il CPS è un indice dell'andamento dei profitti aziendali e viene liquidato a tutti i dipendenti in proporzione allo stipendio. L'ultimo è stato pari al 5%.

Un altro metodo per coinvolgere direttamente i dipendenti nella gestione dell'azienda, è la partecipazione alle azioni: tramite un sistema interno di gestione, che prima ancora della liberalizzazione dei cambi già funzionava con una particolare deroga in Italia dell'U.I.C., il dipendente HP può investire fino al 10% dello stipendio in azioni della società.

Anche l'aspetto retributivo contribuisce a rendere chiari gli obiettivi dell'azienda: ognuno è inserito in fasce retributive in base alla propria categoria, caratterizzate da un minimo, un medio e un massimo. Lo stipendio è quindi anche in funzione della performance e della valutazione dei risultati. Su questi capisaldi si articola la vita aziendale dei nostri dipendenti, ed essi contribuiscono ad identificare quello che noi chiamiamo l'«HP Way», cioè lo stile di vita della società.

Chiariti i presupposti, le strutture HP e le sue filosofie, possiamo ora a parlare più in chiave «tecnica» del tema qualità; innanzitutto, come è nata l'idea e come si sviluppa nelle sue linee fondamentali il sistema di «Total Quality»?

Il discorso della «Total Quality» è un obiettivo diventato prioritario 10 anni fa, quando il Presidente di HP diede disposizione alle fabbriche di ridurre il Failure Rate, ossia la frequenza degli errori in fase di produzione, di un ordine di grandezza. E così si è avviato un processo che dalle attività produttive si è esteso alle attività di tipo commerciale. La pianificazione strutturata che individua, oltre agli obiettivi normali da raggiungere, un paio di obiettivi che prescindono dalla normale amministrazione, chiamati Break Through e su questi si concentra. Questi obiettivi si concretizzano in una catena di impegni che deve far modificare i comportamenti aziendali verso i clienti.

La pianificazione è chiaramente di tipo top/down, parte dal Presidente e arriva a tutti i livelli dell'azienda.

Estremamente importante nel processo di raggiungimento degli obiettivi, è strutturare le comunicazioni.

Una volta stabiliti gli obiettivi, si passa al secondo livello di azione, il Total Quality Control vero e proprio. Si tratta di una filosofia, una metodologia che assicura la qualità nel senso di un miglioramento continuativo dei processi per raggiungere gli obiettivi. Questo presuppone per prima cosa una descrizione dei processi quali sono nella realtà e poi la definizione del modo in cui vanno migliorati.

In sostanza il Total Quality Control si propone di trasformare i vari piani studiati dai vertici in azioni condivise e vissute da tutti. Far partecipare l'intera organizzazione, è questa la principale differenza con la direzione per obiettivi classica.

Può chiarire a questo punto più nel dettaglio gli elementi fondamentali del «TQC», vale a dire i concetti di base, l'impostazione ed i passi metodologici in cui si articola? Per prima cosa, TQC è un modo di lavorare; non è un «nuovo programma». Per programma, infatti, si intende qualcosa che dobbiamo attuare per risolvere un problema. Il TQC rientra nella stessa categoria della tecnica di gestione per obiettivi (Management By Objective, MBO); e non si parla di programma a proposito di MBO.

L'atteggiamento di «pensare senza barriere» viene incoraggiato dal TQC, sfidandoci a trovare nuove strade per compiere le nostre azioni.

TQC è un approccio strutturato e ragionato alla identificazione e risoluzione dei problemi. Non è quindi una caccia all'errore, che si esaurisce nella ricerca ossessiva della soluzione al problema.

TQC recita: «Capisci il processo, ricerca la causa principale della scarsità dei risultati, quindi elimina una volta per tutte questa causa principale».

TQC richiede un approccio dall'alto in basso, che unisce decisione del management e impegno a lungo termine; deve diventare parte integrante del modo in cui tutti noi ese-

Esso dev'essere adottato dal Management, dai quadri intermedi, dai livelli esecutivi.

guiamo il nostro lavoro. Per certe divisioni ci sono voluti da tre a cinque anni per riuscire a raggiungere alcuni dei risultati prefissati con l'applicazione delle tecniche TQC. La gestione dei processi è supportata da strumenti di Statistical Quality Control (SQC), come diagrammi di Pareto, istogrammi e diagrammi di verifica. Non è però pilotata da questi strumenti, dai quali rimane distinta. Gli strumenti SQC ci aiutano nell'applicazione del TQC nello stesso modo in cui le tecniche di valutazione delle prestazioni supportano l'MBO, e pertanto supportano la filosofia, non la esprimono.

TQC ricerca una soluzione definitiva, non tanto una risposta immediata. La risoluzione immediata dei problemi non comporta infatti la parallela ottimizzazione del processo. Questo non significa però che l'attuazione delle modifiche richieda per forza tempi lunghi. In effetti, una volta iniziato, si riescono a individuare abbastanza spesso situazioni che possono essere modificate in tempi brevi e con risultati profondi e duraturi.

Infine, TQC deve essere adottato dal management di livello più alto, dai quadri intermedi e dai livelli esecutivi. Mansioni diverse richiedono diversi criteri di applicazione del TQC, dato che i clienti e i processi cambiano, ma i concetti di base hanno validità universale. Il principio della delega non vale di più che con altre filosofie come l'HP Way, la gestione per obiettivi (MBO) o il Management By Wandering Around (MBWA).

Tutti questi aspetti spiegano TQC nelle sue dimensioni fondamentali: è un modo nuovo di lavorare, che per essere acquisito richiede convinzione a tutti i livelli, continuità nel tempo e supporti metodologici adeguati. Per passare quindi a questi ultimi, vorrei approfondirne meglio la sequenza.

TQC è un approccio strutturato volto al continuo miglioramento dei sistemi di cui tutti noi facciamo parte. Se impariamo a vedere ogni attività come un processo, dobbiamo riconoscere le basi fondamentali per la gestione dei processi.

Il primo fondamento consiste nella definizione del processo: comprendere cosa facciamo, come lo facciamo e perché lo fac-

ciamo. Dobbiamo vedere come funziona il processo in realtà, non come ci piacerebbe che funzionasse. Spesso la sequenza di fasi si discosta nella realtà da quella auspicata. Come secondo punto, devono esistere determinati criteri di misura delle prestazioni, capaci di rilevare lo stato di efficienza del processo.

Questi criteri devono essere scelti con attenzione perché possano fornire informazioni attendibili sul processo e sui relativi risultati. Ad esempio, i programmatori hanno deciso recentemente che i difetti riscontrati nei programmi già rilasciati dai laboratori di ricerca e sviluppo e i problemi riscontrati dai clienti sono entrambi buoni criteri di misura della qualità del software.

Terzo punto, si devono acquisire i dati. I dati sono un ingrediente necessario per poter controllare un processo, determinarne le parti suscettibili di miglioramento e quantificare i risultati prodotti dalle eventuali modifiche.

Gli strumenti SQC ci aiutano a decidere quali dati dobbiamo raccogliere e come farlo in poco tempo e con poca fatica.

Ultimo punto, si devono intraprendere adeguate azioni correttive. Si tratta di interventi di gestione capaci di modificare il sistema in modo da migliorarne le prestazioni.

Queste azioni possono assumere diverse forme, dall'eliminazione di operazioni ridondanti o inessenziali, fino ad una radicale riprogettazione dell'intero processo.

La metodologia TQC rappresenta un modo per la gestione sistematica di miglioramento. Molto spesso questo procedimento viene indicato come ciclo PDCA, abbreviazione per Plan-Do-Check-Act.

Il ciclo inizia dal cliente, sia esso interno o esterno. Le esigenze del cliente costituiscono la definizione di base dell'attività, sia in senso generale per tutta la azienda o un'intera divisione, sia in senso specifico per un singolo reparto o gruppo di lavoro.

Successivamente viene selezionato un aspetto del problema in base alle aspettative ed esigenze dei clienti, basandosi sulle informazioni disponibili. Una volta identificato questo aspetto del problema, si prova a migliorare alcune caratteristiche del prodotto o servizio.

Il TQC è un «ciclo» di azioni la cui base è costituita dalle esigenze del cliente, esterno o interno all'organizzazione.

La filosofia del TQC è imparare a prevenire anziché a correggere.

Il passo successivo consiste nel comprendere e descrivere il processo adottato per fornire il prodotto o servizio. Questo comporta la necessità di scoprire la sequenza di input, operazioni e decisioni richieste.

Forse è proprio questa la fase più difficile: infatti, richiede la piena comprensione di come si svolgono effettivamente le cose e molti dei nostri processi sono decisamente complessi.

Questa descrizione assume la forma di un diagramma di flusso del processo. Da qui vengono scelti i criteri di misura dei risultati adatti per indicarci la bontà del processo. In seguito si procede ad un'analisi cause/effetti, finalizzata a identificare i fattori che influiscono sui risultati rilevati all'interno del sistema.

A questo punto, si deve sviluppare una strategia per acquisire i dati adatti per indicare e quantificare quei fattori che riteniamo siano la causa dei difetti. Subito dopo iniziano le fasi di acquisizione e analisi dei dati. L'acquisizione e l'analisi dei dati ci possono dire se siamo riusciti a isolare la causa principale. Se non siamo riusciti, dobbiamo ritornare alla fase di analisi di cause ed effetti, e vedere se riusciamo a individuare altre cause potenziali.

Se invece siamo riusciti a identificare la causa primaria, dobbiamo stabilire se è possibile attuare subito un'azione capace di soddisfare le richieste del cliente. Molto spesso si scopre che esistono semplici azioni che possono essere messe in pratica immediatamente.

Quindi si sviluppa una proposta di interventi migliorativi di lungo periodo. Questa proposta può consistere in un programma di azioni preventive o correttive. Talvolta si tratta anche di azioni di rottura, nelle quali dobbiamo attuare una modifica sostanziale per ottenere un guadagno limitato in termini di risultati.

In seguito, bisogna implementare l'azione proposta e ripetere il processo di acquisizione dei dati per controllare se la modifica at-

tuata ha sortito i risultati sperati. In caso affermativo, procediamo alla documentazione e alla standardizzazione dei risultati, e ci portiamo in una fase nella quale dobbiamo osservare il processo su un piano nuovo. Se invece i miglioramenti progettati non sono stati conseguiti, dobbiamo tornare indietro e ripetere nuovamente l'analisi, per scoprire se il fattore che abbiamo modificato costituiva effettivamente la causa principale. Come potete constatare, il flusso del TQC non ha un termine. Ogni volta che terminiamo una fase di monitoraggio, dobbiamo tornare indietro e costruire una nuova proposta di miglioramento, finché non abbiamo ottenuto cambiamenti significativi. A questo punto, riprendiamo il procedimento dall'inizio e selezioniamo il successivo problema in ordine di importanza.

Questa descrizione, lunga e puntuale, serve a far capire quanto in un processo così complesso ed articolato sia opportuno mantenere un'impostazione metodologica stabile e condivisa.

Essa risulterebbe peraltro inutile ed inefficace se non si basasse sulle premesse fatte in precedenza, riguardanti il clima più generale in azienda e la condivisione delle finalità del progetto.

In conclusione: pur essendo contrario agli slogan, può aiutarci con uno slogan per sintetizzare il «fattore di successo» del TQC? «Imparare dal passato a prevenire, anziché correggere»: su questo e sul coinvolgimento di tutti i livelli, si basa il successo del progetto.

Uno strumento per l'uomo quindi, anziché uno strumento «contro l'uomo», come possono essere sembrati alcuni tra dizionali sistemi di gestione?

TQC è una possibilità, uno spazio aperto a chi è animato dal desiderio di vivere fino in fondo il suo lavoro e pertanto desidera una opportunità per uscire dalle logiche tradizionali.

L'IMPRESA E IL MONDO DEL LAVORO: DALL'EVOLUZIONE DEGLI STRUMENTI DI GESTIONE UNA SFIDA PER IL CAMBIAMENTO

di Giacomo Manara

Parlare di Personale / Risorse umane / Persone è diventato da alcuni anni a questa parte una costante, un'area di attenzione prevalente nelle teorie di management, in qualche caso persino una moda: termini quali «selezione del personale», «processi di formazione» o «piani di carriera» si innestano su un terreno di conoscenze già in parte noto, consentono di dialogare con un linguaggio quantomeno già orecchiato, se non già conosciuto.

Affrontare questo tema rivolgendosi a persone che, pur operando nell'impresa o vicine ad essa, non necessariamente se ne occupano come loro attività principale, risulta più semplice e di più facile comprensione proprio partendo dai cosiddetti «strumenti di gestione del personale», vale a dire da quel complesso di metodologie e di strumentazioni che normalmente governano e guidano la vita di una persona nell'impresa.

La scelta risulta ancora più facilitata dal fatto che questi stessi strumenti non sono più da tempo un tabù in mano a «sacerdoti» gelosi e inavvicinabili, gli «uomini del Personale», ma sono diventati in molti casi «leve operative di gestione» che il Management utilizza, avvalendosi del supporto specialistico di persone più sensibili e preparate in questo campo.

Inoltre, le considerazioni che costituiscono questa nota partono dagli strumenti, con le motivazioni appena sopra evidenziate, provando poi ad indicare quale ispirazione culturale e professionale muova l'impresa nell'impostare e realizzare la relazione con le Persone che la compongono, relazione guidata appunto in gran parte dagli strumenti stessi. Il «fil rouge» pertanto di questa relazione sarà una parziale e sintetica descrizione del percorso evolutivo di alcuni strumenti in

questi anni, mirante a rileggerli in generale come «momenti di incontro tra persona e impresa», destinatari nel tempo di cambiamenti e di aperture imposti dalla realtà di fatto.

Verranno in particolare trattati i momenti seguenti:

il Reclutamento e la Selezione

l'inserimento e la Formazione

la Valutazione, nelle sue diverse accezioni

il Sistema Retributivo e delle Carriere,

nella coscienza che la scelta di privilegiare alcuni contenuti a favore di altri trova la sua giustificazione solo nella necessità di conciliare esigenze di approfondimento con esiguità di spazi e di tempi, senza dimenticare la doverosa carità verso chi impegna il proprio tempo per leggere la riflessione altrui. Per le stesse necessità, ancora, i momenti verranno trattati quasi in forma di annotazioni e appunti, non di trattazioni sistematiche ed organiche: seguono il filo di pensieri ed intuizioni che, nati dalla pratica quotidiana, meriterebbero in altra sede approfondimenti ed articolazioni diversi.

Non si ha infine la pretesa di proporre idee o chiavi interpretative particolarmente originali, ma di far rifluire un'esperienza di azione e di giudizio allo scopo di sollevare domande, destare esperienze ed attivare meccanismi di riflessione ed arricchimento in chi ogni giorno ha a che fare con questa realtà, o con la realtà più in generale.

Reclutamento

È il momento in cui l'impresa affronta uno dei bisogni fondamentali, quello della so-

Il reclutamento spesso è stato pensato come un «planning» a priori dei bisogni dell'azienda.

Attualmente il bisogno dell'impresa cerca di incontrare l'esigenza della persona di autovalorizzarsi.

pravvivenza e della continuità nel tempo, andando alla ricerca delle risorse che contribuiranno alla sua esistenza, il «carburante» per il suo «motore»; la persona d'altro canto cerca la possibilità di lancio, o di rilancio, nella dimensione costruttiva del lavoro, e quindi attende una risposta importante alla sua domanda di contributo operativo alla realtà.

Nell'affrontare questo bisogno, l'impresa si rivolge necessariamente al mondo esterno, che è un «diverso» da lei, e lo fa (o meglio lo ha fatto nel passato) partendo soprattutto da una logica di programmazione quantitativa (manpower planning) e qualitativa (job profile): definisco quanto cerco e chi cerco, il tutto a priori, guardando innanzitutto l'interno ed il mio bisogno come prioritario, prima ancora di confrontarmi con quanto la realtà effettiva mi può offrire. Storicamente, questo atteggiamento era favorito in quanto il bacino d'utenza era più abbondante/omogeneo e la domanda più scarsa/standardizzata: si offriva un'opportunità a persone bisognose, diventava già un processo di selezione tra risorse abbondanti («fior da fiore»).

Coerentemente con questa impostazione, le modalità tecniche fondamentali, cioè l'inserzione sulla stampa (fatta più del «si cerca» che del «si offre», o meglio, del «chi vogliamo incontrare», piuttosto del «chi siamo noi che stiamo cercando») e la ricerca dalle liste universitarie/scolastiche rispecchiavano questo atteggiamento.

Gli anni più recenti segnano invece un profondo mutamento in questo processo, con una fortissima enfasi sulla ricerca, dovuta ad alcuni fattori, di cui due principali:

- a. l'evoluzione socio/economica e culturale della popolazione, che ha generato una segmentazione del mercato del lavoro. Da un bacino poco differenziato, tendenzialmente omogeneo per aspettative e caratteristiche, si è passati ad un «mosaico» costituito da segmenti altamente differenziati in termini di motivazioni al lavoro, aspettative economiche, preparazione, mobilità, coscienza del proprio potenziale (es. uomini EDP, Finanza, giovani laureati tecnici, Professionals in genere...);
- b. l'evoluzione del sistema produttivo (cre-

scita del terziario, nuove tecnologie elettroniche, declino della produzione di massa), che ha indotto un'evoluzione delle caratteristiche e delle esigenze di personale nelle imprese. Da richieste di personale standardizzate/standardizzabili (la manodopera) si è passati a necessità di competenze altamente specifiche e sofisticate, e ad offerte più ricche e differenziate di ingresso/sviluppo nel mondo del lavoro.

Accanto a questi due fenomeni di fondo si possono poi individuare altri elementi, tra cui la crescita economica dopo gli anni di recessione: l'impresa si getta a colmare i vuoti lasciati dai blocchi passati delle assunzioni, o più semplicemente cerca forze per crescere, ma i mondi scolastico e universitario non procedono agli stessi ritmi.

Le modalità tecniche si modificano:

- l'inserzione si trasforma sempre di più in un messaggio di marketing, che deve attrarre e non solo selezionare, fino all'utilizzo dei messaggi sub-liminari: compare e si enfatizza il «si offre»;
- il rapporto coi mondi scolastico e universitario si fa sempre più anticipato: stages, testimonianze, «career days», consorzi scuola-impresa...;
- l'«head hunting» si diffonde sempre di più passando tendenzialmente dal «cerco la persona giusta per il posto disponibile» al «trovo la persona interessante e le vado a cercare un posto adeguato».

Al processo di reclutamento partecipano sempre di più tutti i dipendenti «segnalami un amico» (meccanismo di segnalazione di candidature esterne da parte dei dipendenti) non è più percepito come una raccomandazione, ma un'opportunità e nel contempo una garanzia di qualità.

Il bisogno dell'impresa (farsi conoscere col suo volto più attrattivo, disciplinare i bacini d'ingresso con tempestività) si incontra con un bisogno della persona sempre più marcato di valorizzare al meglio il patrimonio conoscitivo e professionale di cui dispone (segnali di questo sono per esempio la letteratura su come fare un buon CV, piuttosto che l'alta mobilità dei primi anni di lavoro). Questa particolare dinamica imposta dai fatti e sopra tratteggiata in linee sintetiche, ben-

La selezione diviene un investimento collettivo di marketing e un momento di formazione ante litteram.

ché appaia più marcata in alcuni mercati più avanzati, è presumibile si diffonda progressivamente anche negli altri contesti economici: è opportuno per questo tentare qualche iniziale riflessione, cercando di cogliere alcune iniziali domande che essa pone a noi come interlocutori.

In primo luogo, stiamo sempre di più assistendo ad un fenomeno definibile come incontro tra due mondi, che comporta fin dalle prime fasi un confronto sui valori di riferimento, tipici di un rapporto fra uomini anche solo per cominciare a cercarsi, la Persona e l'impresa devono cominciare a capire meglio chi sono, ma soprattutto il «chi sono io» in relazione al «chi è l'altro cui vado incontro».

È possibile quindi per entrambi i protagonisti utilizzare gli spazi di questa relazione per confrontarsi in modo più puntuale ed approfondito su ciò che si va cercando per il proprio futuro, così da ridurre il rischio di un insuccesso dovuto a scarsa conoscenza iniziale e viceversa aprirsi una prospettiva di incontro professionale più fruttuoso per entrambi. La persona, nei suoi più o meno numerosi incontri preliminari con opportunità sempre più «trasparenti», potrà capire meglio se la cultura con cui entra in relazione corrisponde o meno a ciò che lui è in termini di aspettative e valori, e (perché no?) ricavarne un contributo di chiarezza su questi ultimi.

Per l'impresa poi, si apre nel contempo uno spazio sempre più ampio per «mettersi in discussione» lo standard di riferimento, prima nitido e preciso come base per la ricerca di una candidatura corrispondente alle sue aspettative, è spesso contraddetto da ciò che incontra, la realtà supera la capacità di prevederla e pertanto stimola un'attività di arricchimento che apporterà benefici alla stessa organizzazione interna.

Più di una volta, infatti, accingendosi l'impresa a «coprire una posizione vacante», le evidenze del mercato del lavoro la portano a modificare la posizione stessa, o l'organizzazione più in generale, perché una professionalità esistente sul mercato le consente una diversa combinazione tra attività, o persino lo svolgimento di attività differenti. Non va dimenticato infine che il bacino d'u-

tenza è comunque in parte frutto di un «filtro sociale» (solo persone con una certa cultura di base, con una determinata scolarità costituiscono gli interlocutori privilegiati di chi recluta): la ricchezza dell'impresa quindi dovrà sempre di più esprimersi nell'andare anche alla scoperta di quei «bacini d'utenza» fino ad oggi più trascurati, perché appartenenti ad aree geografiche ed economiche meno favorite.

Selezione

Questo momento costituisce una fase integrante di ciò che abbiamo appena descritto: se le esigenze di particolare enfasi sul Reclutamento hanno spinto ad attribuirgli uno spazio a sé stante, in realtà le premesse sul mercato del lavoro e le sue evoluzioni si applicano pressoché integralmente al processo di Selezione, e quindi evitiamo di ripeterle.

Esso inoltre è stato ed è oggetto di una letteratura così ricca ed abbondante da rendere quasi inutile descriverne gli aspetti tecnici fondamentali.

Giusto però per collocarlo nei suoi termini più corretti all'interno di questa nota, ricordiamo che si tratta di un processo di previsione al cui termine si pone una scelta: si cerca di prevedere quali risorse tra quelle viste daranno le migliori prestazioni (previsione, non valutazione di una persona, perché sarebbe indebito e superficiale). Gli strumenti per effettuare questa previsione sono stati storicamente i seguenti: la selezione psicoattitudinale (i test di varia natura e di vario genere), la selezione orientativa (il cosiddetto colloquio) e la selezione attraverso colloqui in gruppi di candidati.

Con l'utilizzo degli strumenti sopra citati si è sempre cercato di cogliere degli obiettivi conoscitivi nella luce previsionale descritta all'inizio: attitudini personali, competenze scolastiche e professionali, motivazioni al lavoro, motivazione alla vita nell'impresa ecc. I cambiamenti e le tendenze in atto nel mercato del lavoro lo stanno in realtà progressivamente trasformando nel primo vero momento di sviluppo organizzativo dell'impresa: l'inserimento della persona giusta e già

L'attività di formazione è oggi lo strumento per implicare in modo più stretto le persone con la vita d'impresa come insieme di relazioni e di responsabilità.

Essa fa emergere quanto una persona già possiede: fa emergere le «risorse dell'uomo».

un fatto rilevante sia di conservazione che di cambiamento della struttura organizzativa, soprattutto in determinati contesti professionali, e questa constatazione dà la misura di quale criticità si concentri su questo strumento.

La criticità è inoltre accentuata dalla necessità per l'impresa di trasformare lo strumento, adattandolo ai nuovi «rapporti di forza» che si vanno delineando: così, la situazione specifica si va modificando da «esame» a «relazione/rapporto» ed il ruolo di chi seleziona (il «selezionatore», o «selettore», come alcuni elettronici tendono a chiamarlo) si sposta da «acquisitore esigente» a «venditore ben disposto».

L'impresa si presenta, come in ogni relazione, e mette in evidenza ciò che ritiene avere di meglio, o più precisamente ciò che ritiene sia più gradito all'interlocutore: la remunerazione attraente, le occasioni di apprendimento e di sviluppo, lo «status» sociale, l'appartenenza e la sicurezza, offrendo in definitiva al candidato un «servizio» corrispondente al bisogno che in lui intuisce.

Per quanto concerne la strumentazione professionale, si tende ad abbandonare progressivamente l'uso dei test e delle interviste di gruppo per fare del colloquio la modalità di selezione prevalente, se non spesso unica ed esclusiva, per la natura di rapporto a due vie; inoltre, i momenti di colloquio diventano molteplici, perché un rapporto ha bisogno di spazio e di tempo.

E ancora, il ruolo del selezionatore, prima unico attore, lascia spazio agli altri protagonisti della vita d'impresa, fino a far diventare la selezione un vero e proprio «investimento collettivo di marketing».

I contenuti del colloquio poi diventano sempre di più le motivazioni piuttosto che le competenze o le capacità per cominciare a lavorare occorre scegliere coscientemente e mettersi nella prospettiva di avviare una relazione scambievole e fruttuosa, e per far questo è necessario approfondire le motivazioni, vere «chiavi di volta» del percorso professionale di tutti gli individui, sia di quelli con più numerose opportunità che di quelli meno fortunati.

La valutazione dei risultati infine è sempre meno una comparazione successiva con uno

standard definito a priori, e sempre di più la valorizzazione di aspetti emergenti ed interessanti di un incontro non pianificabile nei suoi risultati.

Coerentemente con quanto detto parlando di reclutamento, anche per questa situazione le modifiche brevemente descritte destano agli interlocutori degli interrogativi, alcuni di essi sono sicuramente i medesimi già citati, per capire invece gli altri occorre ricordare che la effettiva differenza della selezione rispetto al reclutamento è che il rapporto è finalmente fra due persone, mentre prima rimaneva per così dire sulla carta. Così, il primo vero frutto della Selezione sopra descritta è l'occasione di apertura reciproca che essa comporta per l'impresa e la persona: è quindi quasi un momento di formazione «ante litteram», perché i suoi protagonisti cominciano ad imparare una dote fondamentale in tutte le relazioni, ivi comprese quelle professionali, cioè la capacità di valorizzare un incontro in tutte le sue potenzialità, anche se portatore di contributi non previsti.

Strettamente connessa alla precedente, una importante conseguenza della Selezione così intesa è la potenzialità di apprendimento reciproco che per i due protagonisti si presenta nei vari incontri e colloqui che si susseguono l'impresa impara e capisce chi sono i suoi interlocutori, come si opera in altre realtà e come lei stessa potrebbe operare in modo diverso, la persona intuisce ciò che sta dietro ad un'occasione professionale e quale tipo di esistenza professionale la attende.

Terza ed ultima conseguenza tra quelle qui accennate è la maggiore responsabilità che viene richiesta al Management: fino a quando la Direzione del Personale operava quale «filtro» tra il Mercato e l'impresa il Management poteva quasi «nascondersi» ed evitare di affrontare un rapporto interpersonale con tutta la maturità e l'equilibrio che esso comporta, oggi invece la sfida si presenta nella sua interezza.

Inserimento e formazione

Anche in questo caso si tratta di processi piuttosto noti, anche per la familiarità del-

la cultura odierna nel districarsi all'interno di tematiche educative/pedagogiche; val la pena solo precisare che l'itinerario formativo cui si fa riferimento in questa sede attiene specificamente all'adattamento di competenze e capacità di adulti alle esigenze di una vita organizzata all'interno di un'impresa, ed è quindi un oggetto più specifico che l'educazione in senso lato.

A fronte di una sicura notorietà del tema «formazione», la problematica dell'inserimento trova invece una sua collocazione quasi autonoma negli ultimi anni, quando una percepita sempre maggiore distanza tra le imprese e chi usciva dalle istituzioni scolastiche ha reso necessario disciplinare in modo più rigoroso l'ingresso della Persona nell'impresa come organismo.

Ai nostri fini comunque val solo la pena, precisando che qui si tratterà dei due temi in modo indistinto, accennare che la metodologia dell'inserimento non si differenzia in modo sostanziale da quella della formazione: va tenuto presente però che le problematiche presenti in questa fase risultano di necessità più intense rispetto alle successive, proprio perché si tratta del primo momento «organizzato» di rapporto tra due protagonisti in precedenza piuttosto distanti. Per ricordare anche in questo caso sinteticamente i termini della questione di cui si va trattando, la formazione si suole tradizionalmente distinguere dall'addestramento (l'azione dell'imparare un «mestiere» o una tecnica) e dall'aggiornamento tecnico/specialistico (il processo di conservazione/arricchimento delle conoscenze necessarie per il proprio lavoro): l'oggetto delle presenti riflessioni è invece quell'attività che attiene in generale all'obiettivo del «saper essere» e che si scompone, secondo una classificazione in voga, in «gestionale», «manageriale», «per il comportamento organizzativo», fino alla formazione «per il cambiamento strategico».

Alcune tendenze attuali portano la formazione decisamente verso il rapporto di comunicazione dall'impresa alla persona: vanno in questa direzione le «conventions», le «giornate a porte aperte», gli «speeches» effettuati in occasioni ricorrenti (p. es. alla conclusione dell'anno fiscale) e trascinano

l'attività decisamente verso l'offerta di un supporto ed uno strumento per quello schema che si suole definire sempre più diffusamente come «internal marketing».

Un'altra linea evolutiva si indirizza decisamente verso le iniziative organizzate di integrazione fra le diverse funzioni aziendali, in una logica di gestione più collegiale della realtà d'impresa, probabilmente anche per vincere un'enfasi passata sulla competitività interna fra i diversi attori dell'organizzazione.

Enfasi particolare si va attribuendo in questi anni anche alle iniziative di sviluppo della «qualità totale» nelle diverse forme: riportare l'uomo ad essere protagonista del suo lavoro è una delle condizioni di base per ottenere l'obiettivo del coinvolgimento con gli obiettivi dell'impresa o, più semplicemente, per favorire un'esecuzione «diligente» delle diverse attività.

Verso questa direzione, cioè l'implicazione sempre più stretta delle attività formative con la vita d'impresa vera e propria, vanno anche le idee e le tecniche dell'«action learning» miranti a sviluppare la capacità di contributo del Management alla soluzione dei problemi operativi e strategici nel momento stesso in cui apprende.

La prima delle riflessioni che si riportano qui in margine al tema in oggetto ricalca il solco di quelle sviluppate sui temi precedenti: dietro le linee di tendenza accennate più sopra si legge in complesso la trasformazione dell'attività formativa dall'antico «travaso ad una via» di conoscenze ed informazioni al rapporto più maturo e dialogico tra due protagonisti, entrambi portatori di aspettative, capacità e sensibilità alla risoluzione dei problemi che via via si incontrano.

Appare evidente che anche in questo caso la persona si trova di fronte ad un'opportunità che è in grado di cogliere se dispone della necessaria ricchezza personale che la mette in grado di dialogare fruttuosamente con i diversi soggetti che incontra.

In secondo luogo, la formazione non rappresenta più l'unico momento in cui l'impresa dialoga con i suoi collaboratori, ma si affida ai diversi strumenti di sviluppo delle risorse umane: così, le occasioni si moltiplicano ed il rapporto nel tempo si arricchisce.

Il futuro della valutazione di potenziale è nella ricerca delle risorse «inespresse» delle persone.

La presenza di alternative professionali fa riconsiderare il processo di sviluppo della persona nell'impresa. All'interno dell'impresa, non si occupa più un posto di lavoro, ma si svolge un proprio percorso: come avviene, all'esterno, nel passaggio tra differenti occupazioni.

Per quanto poi riguarda i contenuti che nell'attività formativa sono stati tradizionalmente trasmessi, si intuisce oggi l'apertura di una breccia di fronte ad alcuni «cavalli di battaglia» più tradizionali: la leadership, la negoziazione, l'assertività ed altri temi in voga non esauriscono il bisogno più complesso della persona, ed altre tematiche più complesse (come la capacità «profonda» di dialogo e relazione) si fanno strada, richiedendo peraltro l'insegnamento attraverso l'esperienza da parte di chi questa esperienza la incarna veramente, e deve pertanto trasformarsi da «trasmettitore» in «maestro». Per arrivare infine ad un problema di fondo, è opportuno ridirsi con chiarezza che la formazione non aggiunge all'uomo ciò che egli naturalmente già non possiede, come forse erroneamente si è lasciato credere in passato: utilizzare questo strumento con «moralità» richiede perciò che si aiuti a far emergere le «risorse dell'uomo», e questo a sua volta comporta che si abbia o si ottenga chiarezza su ciò che queste risorse veramente sono.

La formazione, quindi, è prima di tutto una occasione per l'impresa di far luce sul suo interlocutore principale, trasformandosi perciò, nel suo momento preparatorio, in «autoformazione».

Valutazione

La valutazione è in genere un processo continuo e quasi «naturale» (non si può non valutare, come non si può non giudicare), che l'impresa comunque conduce e realizza, in modo più o meno esplicito: questo aspetto principale va ricordato in via preliminare perché per alcuni anni si è rivelato molto difficile nelle imprese applicare questa tecnica, in virtù di una generale diffusione della «cultura non valutativa» con le sue note origini ideologiche e le sue conseguenze pratiche, che hanno in genere contribuito ad un suo «implicitarsi», non alla sua cancellazione, ed al suo inserimento nelle «pieghe» organizzative.

Il risveglio di questi ultimi anni è collegato senza dubbio ad alcuni elementi precisi di carattere socio-culturale, tra i quali l'aper-

tura verso i modelli anglosassoni e le necessità di selezione interna indotte dai processi di ristrutturazione, ma anche al più volte citato aumento di consapevolezza e coscienza delle Persone e quindi della loro capacità di dialogo con l'impresa.

Il bisogno dell'impresa è infatti collocare, pesare, dimensionare e indirizzare; il bisogno della Persona è avere risposte su se stesso e la sua capacità/professionalità, in altre parole misurarsi quasi come l'Ulisse dantesco, spinto dall'«ardore a divenir del mondo esperto».

Questo processo continuo citato all'inizio si differenzia poi come è noto in tre momenti principali, complementari per oggetto e per scopo: la valutazione della posizione (ciò che la persona dovrebbe fare), della prestazione (ciò che la persona ha fatto) e del potenziale (ciò che la persona potrebbe fare).

Lo sforzo delle imprese in questi anni si è rivolto, prevalentemente, nell'utilizzo e nel miglioramento dei tre strumenti citati, verso una maggiore oggettivazione del processo, per consentire un rapporto più chiaro ed adulto tra i due tradizionali protagonisti: si dichiarano le «regole del gioco», si rimettono in discussione e si tenta di liberarsi da quel maggiore o minore residuo di soggettività e di arbitarietà presente in tutti i comportamenti valutativi.

Anche in questo caso si tratta di uno sforzo in qualche modo «imposto» dalla realtà dei fatti, sia per l'aumento progressivo di complessità delle strutture organizzative (valutazione delle posizioni), sia per l'evoluzione delle figure professionali e la crescente «delicatezza» necessaria nella loro acquisizione e gestione (valutazione del potenziale e della prestazione).

Per entrare un po' meglio nello specifico delle tre strumentazioni, la posizione fa registrare una costante ricerca di parametri in qualche modo oggettivi, comparabili e tendenzialmente universali per collocare in gerarchie codificate e regolari le diverse attività che la persona svolge nell'impresa, agganciandosi così a sistemi retributivi improntati alla ricerca dell'equilibrio e dell'equità interna ed esterna, la pressione di nuove figure professionali non tradizionali ed il conseguente de-gerarchizzarsi delle strutture

organizzative hanno spinto però a recepire nei sistemi di valutazione un maggiore spazio verso il contributo e l'apporto professionale al di là degli schemi consueti, segnalando la pressante necessità di non «ingessare» l'organizzazione all'interno di schemi dove la Persona è prigioniera.

Per quanto riguarda poi la valutazione della prestazione, il fenomeno più significativo è rappresentato dall'apogeo e dalla successiva crisi della Direzione per Obiettivi, nata con il chiaro intento di ancorare la valutazione a fenomeni misurabili in modo quasi matematico e con la dichiarata intenzione di guidare le strutture organizzative in modo più omogeneo ed efficace verso obiettivi comuni e condivisi. I varchi aperti negli anni più recenti in questa pratica sono spiegabili sia con carenze intrinseche al sistema (la mutevolezza delle condizioni che può modificare la capacità di performance di un'impresa in un arco di tempo ristretto, piuttosto che la difficoltà a recepire negli obiettivi archi di tempo più «strategici»), sia con l'emergere oggettivo della necessità di ricomprendere comunque la valutazione della persona in una logica più vasta che non esclusivamente giudicarla per quanto ha espresso di recente.

Il potenziale infine ha sempre risentito della inevitabile precarietà di fondo di un giudizio che deve immaginare ciò che succederà di una persona affrontando nuove sfide professionali nel futuro ed ha cercato di imporsi determinando a priori un «modello ideale» di manager, o persino di uomo, con il quale comparare le caratteristiche dei collaboratori, anche questo schema di riferimento ha subito in tempi recenti una certa crisi, principalmente per alcuni motivi:

- il modello spesso non è realizzato a livello compiuto nell'impresa
- la realtà si evolve più velocemente della capacità di adattamento del modello
- l'uomo in generale non è comunque riconducibile ad un modello, perché incommensurabilmente più grande.

Rispetto a quest'ultimo tema, così delicato per le implicazioni che ha sul modo di concepirsi di ognuno, la frontiera del futuro risiede nella realizzazione di metodi più ampi e comprensivi, che vadano alla ricerca delle ri-

sorse «inespresse» della Persona, valutandone di volta in volta la potenzialità di contributo/modifica alla realtà aziendale futura. In estrema sintesi, quindi, le logiche di evoluzione di questi tre strumenti ripropongono anche in questo caso l'apertura di spazi più ampi all'interno di questo delicato meccanismo che è la valutazione, in margine ad essi, si propone ancora, come per la formazione, il problema della «moralità» dell'utilizzo, come via per valorizzare piuttosto che eliminare.

Prima di concludere, si impongono altre due riflessioni generali sul tema.

In primo luogo, elemento implicito ma importante di tutti gli strumenti descritti è che essi prevedono tutti rigorosamente un processo «ad una via», dove l'impresa immobile ed immutabile giudica ciò che la Persona deve fare, ha fatto o farà, nell'utilizzo di questi strumenti invece la realtà dei fatti comporta un sempre maggiore spazio di apertura dell'impresa per mettersi in discussione nel momento stesso in cui valuta, spazio che come sempre richiede maturità, equilibrio ed abilità per essere riempito in modo efficace e moderno.

Secondariamente, un elemento che non gode ancora della necessaria notorietà ma che risulta sempre più decisivo nei processi di sviluppo professionale della Persona è quello dell'autovalutazione: essa viene esercitata sempre più frequentemente, in considerazione anche delle potenzialità professionali sempre più ampie presenti nei mondi esterni all'impresa.

Sistema delle retribuzioni e delle carriere

Si tratta dei meccanismi operativi in cui si esprime più concretamente l'apprezzamento dell'impresa verso il contributo della Persona, molto delicati e critici per via in particolare dei criteri che vi si giocano e delle implicazioni concrete sulla «qualità della vita» più generale.

Sono inoltre normalmente strumenti la cui gestione diretta è affidata più che altro alla responsabilità del Management, mentre la Direzione del Personale conserva un ruolo di stimolo, controllo di processo ed erogazione

zione degli outputs specialistici, anche questa specifica condizione applicativa ne accentua la delicatezza.

Si esprime in questo processo, in primo luogo nel versante «retribuzione», in forma codificata ed esplicita il rapporto «contrattuale» tra Persona e impresa, con i rischi di rigidità che questo comporta («faccio solo ciò che mi è richiesto», o «ti do solo ciò che è scritto»).

Esso ha inoltre ripreso vigore dopo gli anni del punto unico di contingenza, collegandosi in parallelo al risveglio della valutazione, e favorito dalla diffusione del «paradosso americano» (vali per ciò che guadagni).

Si articola e dibatte tra due parametri fondamentali:

- a. il mercato, confrontandosi con il quale si presuppone il criterio dell'equità da un lato, e dall'altro il tema della competitività giocato al livello della Persona («guadagno in linea di massima come il mio collega dell'altra azienda»);
- b. la persona, che chiama in causa valori di differenziazione da un lato, ma anche di rispetto del tema «qualità della vita complessiva», in particolare sui segmenti più operativi della popolazione aziendale. Le tendenze evolutive di alcuni «mercati delle professioni» pongono degli elementi di discussione che sconfessano in parte il presupposto dell'equità: non si può infatti che tener conto della realtà, ed assecondare un processo di differenziazione che esiste già nei fatti, acquisendo dal mercato figure professionali più «costose» di quelle interne, premiandole con criteri specifici.

Secondariamente, la sfida stimolante che si è ormai chiaramente aperta riguarda la cosiddetta gestione delle carriere: la presenza di alternative professionali esterne sempre più consistenti e remunerative nei «mercati delle professioni» costringe a riconsiderare più globalmente il processo di sviluppo della persona nell'impresa.

Così, vi sarà chi dedicherà la sua esistenza professionale alla causa di una o più aziende, fino ad occupare posizioni di vertice sempre più elevate e critiche, e chi viceversa sceglierà consapevolmente un «percorso misto», in cui i momenti trascorsi all'interno

o all'esterno dell'impresa saranno univocamente dedicati ad una semplice e chiara vocazione: riaffrontare continuamente problemi nuovi e stimolanti, ridiscutendo ed arricchendo un bagaglio di conoscenze e di esperienze complesso e variegato.

La risposta matura dell'impresa sarà la valorizzazione di entrambi i «carismi» per il suo arricchimento, e la risposta matura della Persona si misurerà sulle sue capacità di autovalutarsi continuamente riguardo a competenze, motivazioni e capacità, riproponendo all'impresa ed ai mondi professionali il suo patrimonio personale arricchito e disponibile.

In conclusione, la sfida si esprime nel cuore del mondo del lavoro, mettendo in gioco il concetto stesso di professionalità.

«L'idea del 'posto di lavoro' andrebbe soppressa e sostituita con quella di un 'percorso professionale'.

Il termine 'percorso' evita la concezione casuale secondo la quale tutti fanno tutto, ma sottolinea che ogni passo dipende dal patrimonio di esperienza e di teoria accumulato nei passi precedenti: questa è la professionalità.

Il patrimonio di teoria e di esperienza si accumula nel tempo attraverso un percorso, e ciascuno progredendo definisce la sua figura professionale. Questa non è sempre predefinibile, come lo era per le tradizionali professioni liberali.

È un 'percorso' in cui l'elemento di stabilità non è più rappresentato da una descrizione oggettiva di cose da fare, ma da un patrimonio soggettivo di teoria e di esperienza accumulato nel confronto con aree di bisogni e di problemi».

(da una relazione del Professor Marco Martini)

Osservazioni e riflessioni conclusive

Questa rapida e sintetica carrellata non aveva, come premesso, lo scopo di esaurire tutte le tematiche complesse ed articolate che vengono implicate nel processo di Sviluppo delle Persone nell'impresa, ma sono stati infatti omessi una serie di contenuti sicuramente importanti: ciò nonostante, è possibile svi-

luppare alcune riflessioni conclusive finalizzate a ripensare in senso generale gli spunti disseminati in precedenza.

Innanzitutto, vale la pena ricordare che la «Gestione delle Risorse Umane» ha posto nel tempo all'impresa il problema di una impostazione più organica e sistematica, che collegasse cioè i diversi momenti citati all'interno di una visione complessiva e di una operatività più coordinata.

Diversamente, il rischio dell'impresa si configura nella risposta «reattiva» a singole situazioni e problemi (l'assunzione, il piano di formazione...), senza che essi vengano affrontati con la consapevolezza di quanto si gioca ed esprime in ognuno di loro.

Sotto questa egida sono nati i cosiddetti «Sistemi integrati di Gestione», che, partendo generalmente dalle previsioni strategiche e dalle conseguenti implicazioni organizzative, disciplinano il Reclutamento, la Formazione, lo Sviluppo e gli altri meccanismi all'interno di uno schema preciso: l'attività della Direzione del Personale ha trovato così un quadro di riferimento di pari dignità rispetto ai sistemi generalmente più diffusi (Programmazione e Controllo, Pianificazione strategica...)

E chiaro che le pressioni evolutive dei mercati esterni hanno sottoposto anche questa impostazione «organicistica» a delle tensioni, provocando adattamenti e problemi, in particolare nel tener dietro efficacemente ai cambiamenti sempre più rapidi e frequenti, ciò nonostante, un'attenzione più accurata e sistematica verso ciò che avviene di una Persona all'interno di un'impresa rappresenta sicuramente un passo avanti verso una dimensione più aperta e proficua dell'esperienza professionale. Occorrerà evitare, e le imprese ne sono ben coscienti, che questi sistemi integrati irrigidiscano la realtà negli anni a venire, recependo invece le opportune modifiche di indirizzo e metodologie che il mercato propone.

Secondariamente, accanto a quest'impostazione più sistematica del processo, si è andata sviluppando di pari passo anche una vera e propria filosofia di gestione delle Persone nell'impresa, che aiutasse a ricomprendere in chiave culturale le dinamiche, i significati e gli scopi di questo importante fenomeno.

Per comprendere meglio la filosofia di gestione più in voga in questi ultimi anni risulta sicuramente efficace lasciar parlare degli autori qualificati di questo pensiero. «Gestire risorse umane significa fondamentalmente 'integrare' fra loro uomini e organizzazioni: riuscire cioè ad ottenere il massimo della rispondenza possibile tra il sistema degli **obiettivi** da raggiungere, da una parte, ed il sistema dei **comportamenti** dall'altra. A questo riguardo è massimamente efficiente quell'organizzazione che riesce ad avere la più elevata coincidenza possibile tra ciò che si chiede di fare ai suoi componenti e ciò che questi concretamente fanno. Il problema di una ottimale gestione delle risorse umane implica che questa corrispondenza ideale sia mantenuta nel tempo, e quindi che questo sforzo di 'integrare' organizzazione e uomini sia tale da dare sufficienti garanzie di durata non solo nel breve, ma anche nel lungo periodo». [...]

Le risorse umane sono una significativa variabile strategica dell'azienda, in un senso relativamente nuovo ed originale: variabile critica non solo perché genericamente importante e condizionante il livello di consenso, ma anche e soprattutto «critica» perché condizionante, sia nella progettazione che soprattutto nella realizzazione, la strategia aziendale.

(da «La gestione delle risorse umane», U. Capucci, Quaderni di formazione Pirelli). Appare evidente da questa citazione come le maglie attraverso cui immaginare e realizzare un diverso rapporto tra Persona e impresa siano, almeno teoricamente, molto strette, e soprattutto come tendenzialmente le logiche di questa relazione lascino trasparire una potenziale strumentalizzazione, forse più nelle dichiarazioni che nei fatti. Ci conferma che gli spazi indicati nel corso di questa breve nota si sono aperti, come più volte ripetuto, dall'imporsi nitido della realtà di fatto, che con le sue dinamiche sollecita l'uomo a tenere il passo.

In coerenza con questa imposizione da parte della realtà, gli uomini che riflettono più approfonditamente sulla vita d'impresa hanno cominciato ad abbracciare progressiva-

mente una nuova filosofia, espressa in termini sintetici nel seguente passo: «La sfida della complessità ci fa rinunciare per sempre al mito della chiarificazione totale dell'universo, ma ci incoraggia a continuare l'avventura della conoscenza, che è un dialogo con l'universo. E la razionalità stessa non è nient'altro che questo dialogo con l'universo. Fra ragione e razionalizzazione vi è stata un'enorme confusione. Abbiamo creduto che la ragione dovesse eliminare tutto ciò che fosse irrazionalizzabile - e quindi l'aleatorio, il disordine, la contraddizione - per rinchiudere le strutture del reale entro una struttura di idee coerenti, teoria o ideologia che fosse. Ma la realtà oltrepassa le nostre strutture mentali da ogni parte»¹.

Questa nuova filosofia, che trova nel periodo attuale una diffusione consistente anche nelle sue applicazioni al mondo dell'impresa ed un'attenzione curiosa ed interessata, sottolinea che percepire la realtà come una

grande possibilità piuttosto che rinchiuderla in schemi che imprigionano l'uomo ed i suoi bisogni è un confortante segno di ragionevolezza e di realismo.

Così, ed è l'ultima conclusione, la rapida carrellata proposta in queste pagine testimonia che un'attenzione umana verso ciò che avviene tutti i giorni consente di individuare e valorizzare gli spazi che inevitabilmente si aprono, nel reclutamento come nella selezione, nella formazione come nella gestione delle retribuzioni e delle carriere grandi novità si stagliano su un orizzonte sempre più complesso, e indicano sfide stimolanti per l'uomo dell'impresa.

 NOTE

¹ Da «Le vie della complessità» Edgar Morin, in «La sfida della complessità», a cura di Gianluca Bocchi e Mauro Ceruti, Feltrinelli, 1985.

PERSONE & IMPRESE

P&I è una rivista quadrimestrale di riflessione culturale, elaborazione e dibattito sui grandi temi dell'economia, dell'imprenditorialità e del lavoro. Essa nasce all'interno dell'esperienza dell'UMES, l'Associazione Umanesimo, Economia e Società, che aderisce alla Compagnia delle Opere. In un periodo in cui le ideologie che hanno dominato questo secolo crollano rapidamente o mostrano la loro incapacità di rispondere alle domande, esigenze e bisogni dell'uomo, appare importante ed urgente saper riproporre ed esemplificare la prospettiva di un nuovo personalismo economico.

La vera natura del lavoro e dell'impresa è infatti quel continuo paragone, inventivo e creativo, di un soggetto con la realtà, nella collaborazione con altri uomini; attraverso cui le opportunità emergenti vengono colte e valorizzate.

P&I si rivolge principalmente a personalità del mondo dell'impresa, del mondo politico e istituzionale e del mondo accademico.

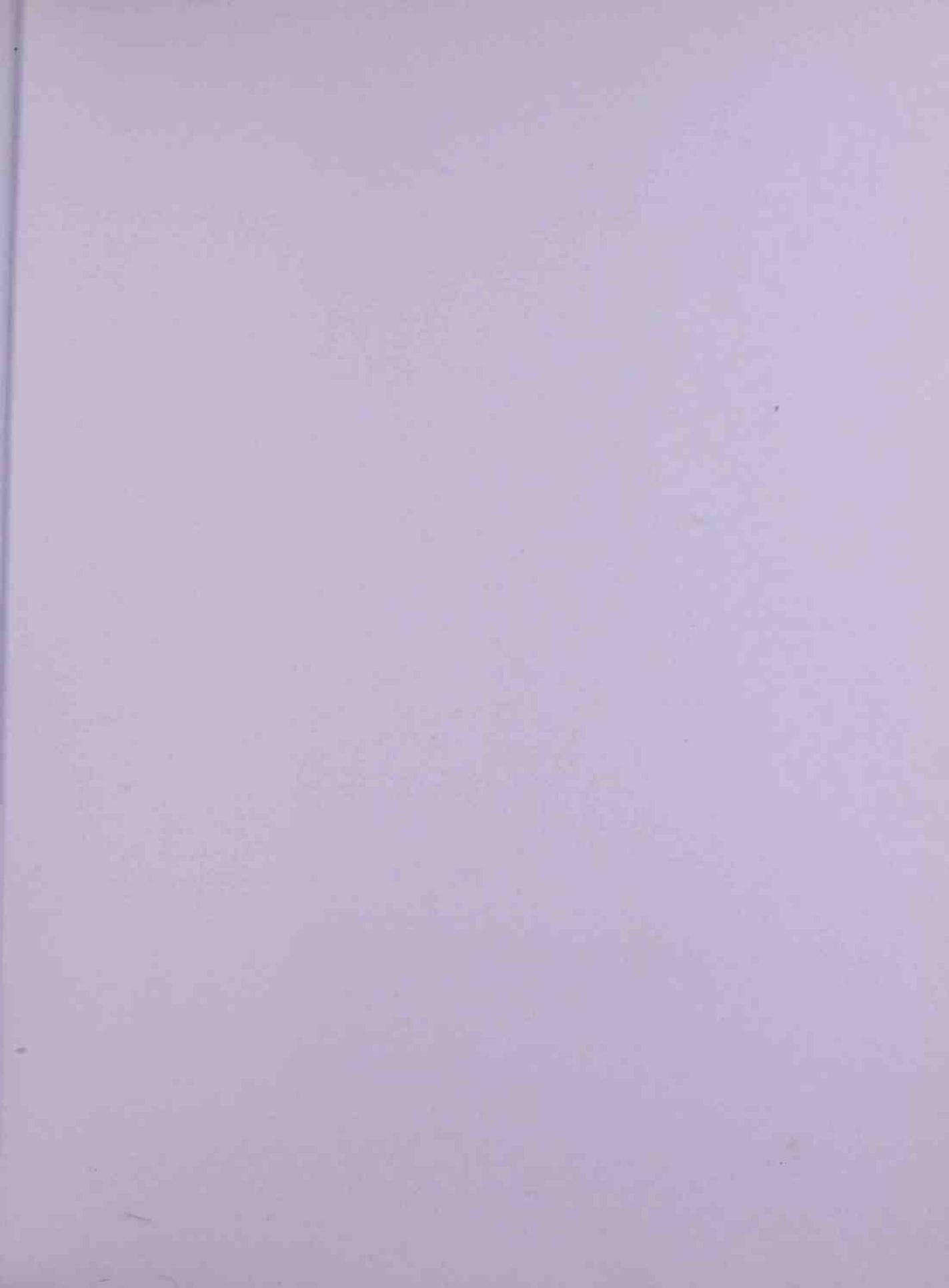
P&I vuole intervenire in modo qualificato ed accessibile nel dibattito sui grandi temi della vita delle imprese, sulle grandi questioni della politica economica e sociale del paese e della comunità internazionale.

P&I intende aiutare i protagonisti dell'attività economica, imprenditori e amministratori, a capire i grandi mutamenti che stiamo vivendo, a riflettere sul proprio lavoro e sul proprio ruolo nella società, a confrontarsi con idee, suggestioni, esperienze.

*Il secondo numero di *Persone & Imprese* (1/92) sarà in libreria nel prossimo mese di Marzo.*

La monografia sarà dedicata al tema «Il lavoro e le politiche» ed ospiterà, tra gli altri, contributi di Marco Martini, Carlo Dell'Aringa, Lodolfo Jannacone Pazzi, Mariano D'Antonio, Giancarlo Frigero, Luisa Ribolzi, Giancarlo Rovati, Bruno Manghi, Adriano De Maio, Giancarlo Blangiardo, Pietro Ichino.

AA. VV.
PERSONE E IMPRESE
Primo fascicolo
LIGUORI EDITORE NAPOLI
0001073



COD. V

ISBN 88-207-2170-8



9 788820 721701

L. 20.000