

P & I

MONOGRAFIA

SPESA PUBBLICA E SOLIDARIETÀ

Contributi di: *Mario Monti, Pierpaolo Donati, Carlo Secchi, Onorato Castellino, Riccardo Bellocchio, Giuseppe Calabrese, Antonello Zangrandi, Lanfranco Senn, Vittorio Guccione*

DIBATTITO

Dialoghi metropolitani in Fondazione Agnelli: dibattito su Persone & Imprese (a cura della Redazione)

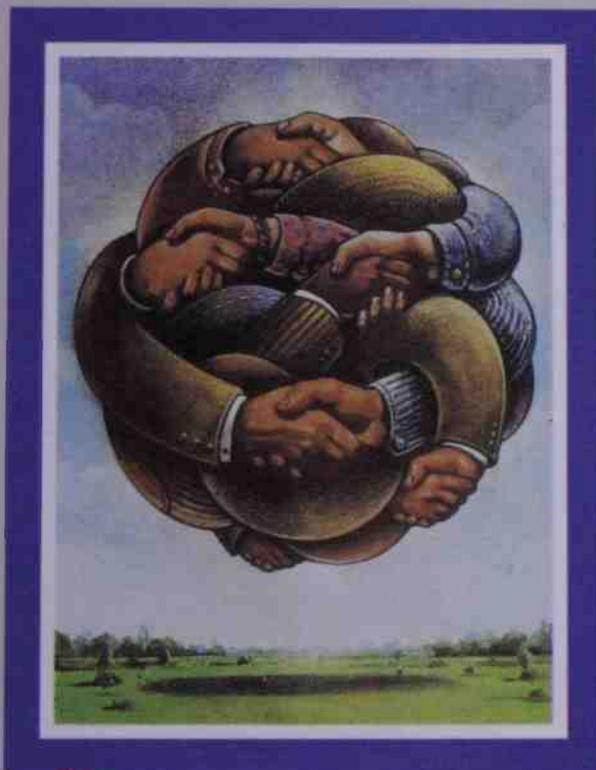
Quali principi per la politica economica? (di B. Sitzia)

La tecnica benedettina tra innovazione e progresso (di P.L. Bassignana)

VITA D'IMPRESA

Profondo rosso: riflessioni sulla crisi delle imprese italiane (di C. Caselli)

Alusuisse Italia e Centro Intermodale Adriatico: uno spiraglio nella crisi di Porto Marghera (di G. Rovati)



SPENDERE MENO, SPENDERE MEGLIO:
PER UNA SOLIDARIETÀ EFFICIENTE



PERSONE & IMPRESE



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

COMITATO SCIENTIFICO

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

COMITATO DI REDAZIONE

Gianpaolo Barbieri, Riccardo Bellocchio, Simona Beretta, Piergiorgio Berra, Claudia Bozzi, Alberto Bramanti, Giuseppe Calabrese, Clara Caselli, Raffaele Cattaneo, Emilio Colombo, Natalino Dazzi, Paolo De Carli, Giuseppe Folloni, Dario Frisio, Giorgio Invernizzi, Andrea Macchiavelli, Mario Maggioni, Giacomo Manara, Luigi Mari, Gian Maria Martini, Marco Martini, Dario Odifreddi, Giuseppe Porro, Giancarlo Rovati, Lanfranco Senn.

COMITATO DEGLI ADVISOR

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

DIRETTORE RESPONSABILE

Simona Beretta

SEGRETERIA DI REDAZIONE E ABBONAMENTI

Um.E.S. Via Donizetti, 1/A

20122 Milano

Tel. 02/55187717

C.C./Postale 57958209

Coordinatrice: Graziella Turchetti

AMMINISTRAZIONE E ABBONAMENTI

Liguori Editore

Via Mezzocannone, 19

80134 Napoli

Tel. 081/5527139 RA

C.C./Postale 00150805

SPEDIZIONE

Abbonamento postale Gruppo 1V/70

PERIODICITÀ

Quadrimestrale

ABBONAMENTO ANNUALE

Italia L. 65.000

Estero L. 80.000

REGISTRAZIONE DEL TRIBUNALE DI MILANO

N. 621 del 14/11/1992

In copertina: Richard Mc Neel, *The Creative Black Book*, 1986.

PRINTED IN ITALY

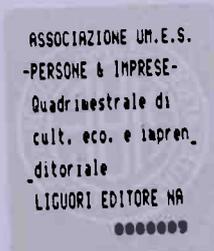
Officine Grafiche Liguori, Napoli

© Liguori Editore, Srl, 1994

Anno III N. 3

Prima edizione italiana Febbraio 1994

ISBN 88-207-2331-X



PERSONE & IMPRESE

QUADRIMESTRALE DI CULTURA ECONOMICA ED IMPRENDITORIALE

Numero 3 Anno 1993

5 *Editoriale*
di Simona Beretta

Monografia
SPESA PUBBLICA E SOLIDARIETÀ

9 DIBATTITO IN REDAZIONE: LA SOLIDARIETÀ COME RISORSA
a cura della Redazione

14 SOLIDARIETÀ, MERCATO, MAASTRICHT
di Mario Monti

19 SOLIDARIETÀ, BENE COMUNE, SUSSIDIARIETÀ
di Pierpaolo Donati

27 SPENDERE MENO, SPENDERE MEGLIO: COMPATIBILITÀ E RIFORME
di Carlo Secchi

37 IL CONTROLLO DELLA SPESA: LA PREVIDENZA
di Onorato Castellino

42 IL CONTROLLO DELLA SPESA: GLI INTERVENTI A FAVORE DELL'OCCUPAZIONE
di Riccardo Bellocchio e Giuseppe Calabrese

48 IL CONTROLLO DELLA SPESA: LA SANITÀ
di Antonello Zangrandi

56 IL CONTROLLO DELLA SPESA: L'ISTRUZIONE
di Lanfranco Senn

62 IL CONTROLLO DELLA SPESA: LA CRISI DELLE PROCEDURE
di Vittorio Guccione

Dibattito

71 DIALOGHI METROPOLITANI IN FONDAZIONE AGNELLI: DIBATTITO SU PERSONE & IMPRESE
a cura della Redazione

85 QUALI PRINCIPI PER LA POLITICA ECONOMICA?
di Bruno Sitzia

92 LA TECNICA BENEDETTINA TRA INNOVAZIONE E PROGRESSO
di Pier Luigi Bassignana

Vita d'impresa

- 99 PROFONDO ROSSO: RIFLESSIONI SULLA CRISI DELLE IMPRESE ITALIANE
di Clara Caselli
- 106 ALUSUISSE ITALIA E CENTRO INTERMODALE ADRIATICO: UNO SPIRAGLIO
NELLA CRISI DI PORTO MARGHERA
di Giancarlo Rovati

Hanno collaborato a questo numero:

PIER LUIGI BASSIGNANA

Responsabile Archivio Storico, Associazione Industriali Metalmeccanici di Torino

RICCARDO BELLOCCHIO

Responsabile Pubbliche Relazioni e Sviluppo, API Brianza

SIMONA BERETTA

Professore Associato di Economia Politica e Monetaria, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Direttore P&I

GIUSEPPE CALABRESE

Ricercatore CERIS-CNR, Istituto di Ricerca sull'Impresa e lo Sviluppo del Consiglio Nazionale delle Ricerche

CLARA CASELLI

Professore Straordinario di Tecnica del Commercio Internazionale, Università di Genova

ONORATO CASTELLINO

Professore Ordinario di Economia Politica, Università di Torino

PIERPAOLO DONATI

Professore Ordinario di Sociologia, Università di Bologna

VITTORIO GUCCIONE

Presidente di sezione della Corte dei Conti; Libero Docente di Diritto Amministrativo, Università di Roma; Professore Incaricato di Sistema e Controllo della Spesa Pubblica, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

MARIO MONTI

Professore Ordinario di Economia Politica e Rettore dell'Università Bocconi di Milano

GIANCARLO ROVATI

Professore Associato di Storia del Pensiero Sociologico, Università di Genova

CARLO SECCHI

Professore Ordinario di Economia delle Comunità Europee, Università Bocconi di Milano

LANFRANCO SENN

Professore Ordinario di Economia Regionale, Università Bocconi di Milano

BRUNO SITZIA

Professore Ordinario di Politica Economica e Finanziaria, Università di Brescia

ANTONELLO ZANGRANDI

Direttore dell'Area Pubblica Amministrazione, Scuola di Direzione Aziendale, Università Bocconi di Milano

EDITORIALE

di Simona Beretta

Gli ultimi mesi del 1993 sono stati caratterizzati da una congiuntura decisamente sfavorevole per quanto riguarda la dinamica dell'occupazione. I timidi segnali recenti di una ripresa produttiva non lasciano intravedere spazi di miglioramento significativo nella situazione occupazionale. Permangono situazioni locali drammatiche; casi emblematici, anche se tutt'altro che unici, di crisi produttiva con pesanti effetti negativi sul livello dell'occupazione.

Non è quindi un caso che in questi ultimi mesi sia tornato alla ribalta, nella riflessione di politica economica e sociale, il tema della solidarietà; meglio, della questione che riguarda la natura del nesso fra efficienza e solidarietà.

In tempi di gravi squilibri delle finanze pubbliche, infatti, ci si scontra facilmente con il problema del *trade off* fra solidarietà ed efficienza. Si diffonde il dubbio che le forme di protezione sociale, per quanto in via di principio desiderabili al fine di attutire i costi individuali legati a situazioni di crisi, possano rappresentare praticamente un ostacolo al cambiamento. Ostacolo perché le risorse destinate alla solidarietà, beneficiando gli individui, non possono essere destinate alla trasformazione dell'apparato produttivo. Ancora, ostacolo perché costose da amministrare, perché facili da usarsi in maniera distorta, perché costituiscono un disincentivo a comportamenti individuali coerenti con l'efficienza del sistema produttivo.

Quello del *trade off* tra solidarietà ed efficienza è un tema che, ciclicamente, riappare; mai risolto in teoria, viene aggiustato pragmaticamente col classico "colpo al cerchio, colpo alla botte", cercando di salvaguardare a un tempo i valori di una tradizione culturale (la solidarietà) e la "tenuta" della capacità competitiva dell'apparato produttivo (l'efficienza).

«Ma che tema trito. Di nuovo questi noiosi di cattolici che vengono a predicare la solidarietà. Certo, i Grandi Valori sono importanti e vanno salvaguardati. La Solidarietà è un Grande Valore, quindi è giusto dedicare risorse a difenderlo; ma con misura. In fondo, non c'è niente di interessante nel continuare a ripetere: "Solidarietà, Solidarietà". In pratica, è tutta una questione di dosi: la giusta dose di efficienza, la giusta dose di solidarietà».

Certo, se le cose stessero così, il tema efficienza/solidarietà sarebbe una questione più che trita. Se si trattasse solo di calibrare le dosi di una ricetta i cui ingredienti sono predefiniti, in effetti, non varrebbe la pena di perdere tempo a discutere sui principi. Sarebbe come discutere di quanto zucchero va messo in una tazzina di caffè: c'è chi lo vuole dolce, chi lo vuole amaro. In ogni caso discutere servirebbe a poco.

In realtà, siamo convinti che l'oggetto del contendere non sia il dosaggio giusto di efficienza e solidarietà.

L'impressione – quanto meno superficiale, se non del tutto errata – che il tema efficienza/solidarietà abbia a che fare con il calibrare la giusta dose dei due ingredienti è legata a un uso banale che delle parole si fa.

La parola solidarietà, nel suo uso "normale", tende a evocare due significati senza reali nessi fra loro: da un lato, è un Grande Valore, da riaffermare e difendere nella sfera dei valori; ma nella pratica, nel concreto del dibattito di politica economica, la parola solida-

rietà tende a evocare l'insieme di quegli strumenti di intervento e di quegli apparati amministrativi che hanno a che fare, sostanzialmente, con l'assistenzialismo. La reazione allergica è il minimo che possa accadere! Una sorte analoga capita alla parola efficienza: anche l'efficienza, a modo suo, è un Grande Valore — anzi, è un po' la *summa* dei valori del Mercato. Nella pratica, la parola efficienza evoca il funzionamento di quei meccanismi, lo svolgimento di quei processi impersonali per cui, sul mercato, tende a “vincere il migliore”, a essere premiato chi non spreca, chi persegue l'obiettivo senza distogliere lo sguardo da esso.

In pratica, dunque, il Grande Valore dell'Efficienza si saprebbe benissimo difendere da sé; ma con meccanismi impersonali che, sia pure a fin di bene, finirebbero per produrre effetti negativi sui più deboli: deboli che, in nome del Grande Valore della Solidarietà, vanno assistiti. È come se solidarietà ed efficienza confinassero fra loro, e si contendessero il territorio di confine: dove prevale l'una, non c'è spazio per l'altra.

Ma la solidarietà non coincide con l'assistenzialismo, né con uno svolazzante Grande Valore. E l'efficienza non è l'esito naturale di un processo impersonale.

Provate a pensare a quali prospettive interessanti, sia dal punto di vista analitico, sia dal punto di vista del disegno delle politiche economiche, emergono dalla definizione di *solidarietà come dimensione etica dell'interdipendenza*.

L'interdipendenza è un legame strutturale, costitutivo della realtà economica (il lavoro dell'uomo è essenzialmente “dialogo”). Ma allora non è per amore dei Grandi Valori, né solo per obbedienza al patrimonio della Tradizione di Solidarietà propria dell'Europa che si riconosce di avere qualcosa in comune. Si tratta semplicemente di riconoscere i fatti: il fatto dell'interdipendenza. In questa prospettiva — si badi bene: la prospettiva più realistica — solidarietà assume il significato di responsabilità reciproca liberamente assunta, ma ultimamente conveniente in un contesto di interdipendenza. Passatemi il termine: ultimamente efficiente. Perché se il lavoro è dialogo e la realtà economica è una trama di rapporti di interdipendenza, non ci sono processi impersonali, meccanismi automatici o “leggi” di mercato che garantiscano l'efficienza. Perché la stessa efficienza ha a che fare con il modo in cui le persone dialogano, si rapportano, assumono liberamente la responsabilità della oggettiva dipendenza reciproca.

MONOGRAFIA

SPESA PUBBLICA E SOLIDARIETÀ

Il messaggio-chiave sviluppato nella monografia "Il riequilibrio fiscale in Italia" (numero 2/93 della Rivista) è che, alla radice dei problemi di finanza pubblica in Italia, sta la dinamica incontrollata della spesa: incontrollata nei suoi livelli, che sfuggono di mano anche per la scarsa efficienza delle procedure; ma soprattutto incontrollata nella sua qualità. Il problema del rientro del debito, che così spesso viene confinato nell'ambito della ingegneria finanziaria, pesca in realtà profondamente nella questione della qualità della presenza pubblica nell'economia.

L'attuale momento di crisi, economica ma anche culturale e politica, impone di usare tutte le energie per ripensare non tanto i dettagli della modalità dell'intervento pubblico in questo o quel settore, quanto le idee di fondo che vale la pena di affermare, la direzione verso cui puntare gli sforzi, la natura delle risorse da mobilitare per imprimere una svolta nella qualità della presenza pubblica nell'economia e nella società.

Il tema della monografia di questo numero approfondisce e declina concretamente l'idea che, per il risanamento fiscale, occorre intervenire sul sistema della spesa nel senso di perseguire forme di solidarietà efficiente.

La monografia è introdotta da un intervento a più voci, curato dalla Redazione: a partire dal dibattito corrente, si cerca di delineare cosa significhi coniugare i termini "solidarietà" ed "efficienza", termini così facilmente percepiti in drammatica alternativa. L'intervento redazionale vuole solo aprire un dibattito, che comincia già all'interno di questa monografia. Così, l'articolo di Mario Monti traccia le linee essenziali della risposta che il Trattato di Maastricht dà al problema di coniugare efficienza e solidarietà e sostiene una prospettiva di "economia sociale di mercato". Pierpaolo Donati ripercorre i vari significati della parola "solidarietà" e le loro implicazioni di politica economica e sociale. Carlo Secchi esemplifica, con particolare riferimento all'Italia, cosa possa significare "spendere meno, spendere meglio", riformando il sistema della spesa nel rispetto delle compatibilità macroeconomiche.

Seguono alcuni interventi sul controllo della spesa pubblica nei settori più "sensibili" rispetto alla questione efficienza/solidarietà: nel campo della previdenza (Onorato Castellino), della tutela dell'occupazione (Riccardo Bellocchio e Giuseppe Calabrese), della sanità (Antonello Zangrandi), dell'istruzione (Lanfranco Senn): settori in cui c'è enorme bisogno di porsi con uno "sguardo fresco" su come possa essere realizzata una solidarietà efficiente. Conclude la monografia un intervento di Vittorio Guccione sulle ragioni della crisi nelle procedure di controllo della spesa pubblica e sulle linee di soluzione.

DIBATTITO IN REDAZIONE: LA SOLIDARIETÀ COME RISORSA

a cura della Redazione

Convinti che l'interrogarsi sul senso delle parole sia un lavoro utile *soprattutto* a fini pratici (come si fa a parlare di politiche economiche e sociali se si segue l'onda, se si accetta la banalità dei luoghi comuni, se si usano parole — come solidarietà — svuotate del loro senso perché gonfiate di buone intenzioni?), i membri della Redazione hanno deciso di tornare sul tema dell'efficienza e della solidarietà non per fornire la nostra ricetta delle giuste dosi dei due ingredienti, ma per "osare" uno sguardo fresco su un tema solo apparentemente trito.

In particolare, la Redazione ha provato a ragionare sul senso delle parole e sul contenuto delle politiche a partire da alcuni interventi che hanno avuto ampia eco sulla stampa, tra cui un articolo del prof. Mario Monti apparso sul *Corriere della Sera* del 3 settembre 1993, dal titolo *Tra efficienza e solidarietà*, e un interessante commento del prof. Giorgio Lunghini apparso sul *Corriere della Sera* il 7 settembre, *Efficienza non vuol dire benessere*.

Proponiamo, di seguito, il punto di vista (meglio, alcuni punti di vista) della Redazione, emersi a partire dal dibattito sulla stampa.

L'articolo di Monti, cui rimandiamo, sostiene la necessità di pensare una svolta radicale rispetto al tradizionale metodo di governo dell'economia, che non appare in grado di promuovere la crescita e l'occupazione. Non propone un programma specifico di politica economica, ma uno schema di ragionamento a esso preliminare. «Se... non siamo disposti a inseguire troppo l'efficienza a scapito della solidarietà, senza volerlo prepariamo l'Italia a un futuro di disoccupazione.

Se invece abbandoniamo gli obiettivi di solidarietà, rinunciamo a valori... che sono parte importante del nostro patrimonio culturale. Ma non occorre abbandonare quei valori. Basta affidarne l'attuazione a strumenti che non ostacolino troppo l'efficienza del sistema produttivo. In particolare, al mercato e al sistema dei prezzi dobbiamo chiedere l'efficienza; per la redistribuzione e la solidarietà va usato il sistema fiscale». Così, a livello macroeconomico, sono fondamentali la disciplina di bilancio e la disciplina monetaria, perseguite responsabilizzando pienamente i pubblici poteri e superando il consociativismo. Nelle decisioni sull'impiego delle risorse, occorre superare le forme di improduttività, regolare i mercati al fine di renderli più liberi: dare flessibilità al mercato del lavoro, tutelare la concorrenza e la trasparenza; avere maggiore cura del capitale umano, ambientale, economico, per rispetto dei nostri figli. Tutto questo, sostiene Monti, non comporta affatto la rinuncia alla difesa dei più deboli: «Ci può, e a mio parere ci deve, essere *solidarietà, ma vera*. Cioè quella basata... *non* sui prezzi politici o sulla spesa sociale in disavanzo, ... ma sulla spesa sociale coperta con tasse».

Nel suo commento, Lunghini fa notare che il programma di Monti «è essenzialmente un programma redistributivo, che implica la solidità di questa catena: un mercato efficiente e saggiamente regolato... assicurerà alle imprese... profitti che se investiti genereranno nuova occupazione. Se ciò nonostante le condizioni materiali (dei poveri, *ndr*)... non risultassero soddisfacenti, esse potranno essere migliorate mediante la tassazione». Ma, dice Lunghini, la catena è rotta: «... non si può più sperare... che se la produzione ri-

Mario Monti: affidare l'attuazione dei valori della solidarietà a strumenti che non ostacolino troppo l'efficienza del sistema produttivo.

Giorgio Lunghini: stimolare la ripresa produttiva non è condizione sufficiente per la ripresa occupazionale.

prende riprenderà anche l'occupazione... La forza-lavoro è una merce la cui quantità domandata è flessibile soltanto verso il basso». Allora: si possono coniugare solidarietà ed efficienza? è possibile entrare e rimanere in un circolo virtuoso efficienza-equità?

DARIO ODIFREDDI

Mario Monti pone una questione cruciale relativamente al rapporto tra efficienza e solidarietà e conclude che al sistema dei prezzi bisogna affidare l'efficienza e a quello fiscale, attraverso un'equa redistribuzione del reddito, affidare la solidarietà.

Esiste però un'ipotesi implicita in questo schema per cui raggiungere elevati livelli di efficienza implica aumento dell'occupazione e quindi riconducimento della disoccupazione a livelli fisiologici; da questo discenderebbe una maggior capacità di essere solidali, perché sarebbero i tanti a dover sostenere i pochi.

Purtroppo le cose non sembrano essere così lineari. Esiste oggi un *trade off* quantitativo, ma ancor più qualitativo tra efficienza e occupazione. Numerosi studi di economia industriale evidenziano che il raggiungimento di più elevati livelli di efficienza comporta nel breve periodo (ma in alcuni casi sembra anche nel medio e lungo periodo) una perdita rilevante di posti di lavoro nel settore industriale; ma volendo essere ottimisti si potrebbe sposare un'ipotesi positiva per cui si tratta di una transizione (di cui però non si possono minimizzare i costi immediati, perché, per dirla con Keynes, nel lungo periodo potremmo essere tutti morti) che porterà a nuovi equilibri creando posti di lavoro nuovi.

Il vero punto critico è però l'aspetto qualitativo. Il nuovo modello non sarà uguale a quello attuale per almeno due aspetti:

a. La sicurezza del lavoro, intesa come un "posto" da occupare in cui svolgendo mansioni precise e predeterminate è possibile percorrere una certa carriera, appare del tutto superata. Mutamenti radicali come quello avvenuto nel passaggio all'industrializzazione diffusa non si avranno più in archi temporali lunghi, coincidenti con quelli di una o più generazioni. Ciascun lavoratore, al

contrario, dovrà viverli più volte nella sua vita. Il problema quindi non è solo quello di una maggior flessibilità nel mercato del lavoro, ma anche e soprattutto quello di una *flessibilità del soggetto*, del singolo lavoratore.

Si sarà infatti costretti durante il "percorso" lavorativo a reinventarsi più volte le modalità e il contenuto del proprio lavoro, anche in modo radicale.

Si tratta quindi di un *problema culturale* su cui è necessario investire; la cosa è di tutta evidenza se si guarda all'attuale contesto del mondo del lavoro. Molti si illudono che passata la difficile fase congiunturale si potrà ricominciare a lavorare come prima; appare invece più plausibile che una grossa percentuale di chi oggi è ai margini del processo produttivo (sia esso fuori o ancora dentro a tale processo) non ha effettive *chances* di rientrarvi, neppure attraverso specifici interventi di riqualificazione e di riconversione.

b. La crescita della pressione concorrenziale a livello mondiale e l'aumento dell'incertezza rendono più arduo per l'impresa "garantire" livelli stabili di occupazione. Ancora una volta emerge un problema culturale. Sinora siamo cresciuti in un'ottica "garantista" per cui il lavoratore era tutelato per il mantenimento del suo lavoro, il giovane immaginava un "posto" per lui al termine del suo percorso di studi coerente con esso, ecc.

Se da un lato appare quindi del tutto evidente la necessità di nuove modalità di impiego del "fattore lavoro" all'interno del processo di produzione della ricchezza, dall'altro non si può dimenticare che tale fattore ha come soggetto l'uomo con i suoi bisogni di stabilità e di sicurezza.

Questi sintetici spunti di riflessione hanno come unico intento quello di sottolineare che il vero problema è il modello di lavoro che si sceglierà (americano, giapponese o qualunque altro). Cioè la questione di fondo è sulla produzione della ricchezza e solo successivamente si apre la questione della redistribuzione, nel senso che essa discenderà o almeno sarà legata in misura indissolubile

Dario Odifreddi: nel nuovo modello di sviluppo sono superate la sicurezza del "posto" di lavoro e la "garanzia" dei livelli occupazionali...

... perciò la questione della solidarietà va posta al livello del modello di sviluppo, non solo della redistribuzione.

con la scelta del come e con quale modello produrre.

Per questo la questione della solidarietà va posta al livello del modello di sviluppo e non può essere intesa invece come un'appendice successiva e indipendente.

GIAN MARIA MARTINI

La solidarietà è un investimento per lo sviluppo del Paese o un trasferimento di risorse senza prospettive economiche?

A partire dalle vicende di *Tangentopoli* e soprattutto per rispettare le *Condizioni di convergenza* sottoscritte con l'Accordo di Maastricht, è in atto all'interno del nostro Paese una maggiore tendenza all'efficienza nella spesa pubblica. Questa *giusta* tendenza, che vuole ogni spesa coperta da un'entrata tributaria e non una spesa pubblica senza vincoli di bilancio, ha investito, anche per i recenti gravi sviluppi della situazione economica del Paese, il cosiddetto *intervento per la solidarietà*. Vale a dire, tutti gli interventi pubblici volti ad aiutare lavoratori e aziende in situazioni di crisi (come il caso dell'Olivetti dello scorso anno o quello dell'Enichem di Crotone) sono stati investiti da problematiche del tipo *solidarietà efficiente, solidarietà non assistenziale*, ecc. Implicita a queste problematiche è la sottolineatura che la solidarietà non è efficiente quando le risorse del Paese non la consentono. Tuttavia, c'è un aspetto della spesa per la solidarietà che viene dimenticato da queste sottolineature, che è rilevante per lo sviluppo del Paese e che deve comportare un cambiamento radicale nella logica stessa della spesa per la solidarietà: *gli interventi in aiuto a lavoratori e/o imprese in difficoltà possono essere un investimento (a determinate condizioni) per lo sviluppo futuro del Paese e non un investimento a fondo perduto (quasi un atto di beneficenza)*. Quindi non basta chiedere che tali interventi siano coperti dalla tassazione, occorre che essi assumano la forma di veri e propri investimenti per lo sviluppo, quindi una spesa attuale *che prevede un ritorno economico futuro*. Quali sono le condizioni che consentono alla spesa in solidarietà di diventare un investimento?

a. Innanzi tutto essa deve intervenire nelle situazioni di fallimento del mercato, vale a dire in situazioni in cui i lavoratori che desiderano lavorare diventano esuberanti per mancanza di qualificazione professionale (ad esempio con interventi di formazione).

b. In secondo luogo, deve assumere un carattere di indirizzo, ossia di indicazione alle imprese e ai lavoratori delle correzioni necessarie per poter rimanere nel mercato o per entrare su mercati diversi.

c. Infine, deve assumere la forma di un vero e proprio programma di investimento, con orizzonti a lungo termine (e non quindi per "tamponare" solo nel breve periodo), piani di fallibilità, previsioni di ritorno della spesa, ecc.

Solo se si verificherà questo cambiamento radicale della finalità economica della spesa per la solidarietà, si potrà conseguire una solidarietà efficiente, altrimenti avremo sì interventi magari coperti dalle tasse, ma che producono comunque una perdita di benessere sociale avendo carattere di spesa a fondo perduto.

PAOLO DE CARLI

È osservazione generale che nel nostro Paese viene a mancare in modo sempre più preoccupante il senso del bene comune, la sensibilità per le cose e gli interessi di tutti. Anche questa è una risorsa importante per ricreare "efficienza" e "solidarietà" e, in una società del benessere come la nostra, è una risorsa scarsa. Il senso del comune, è vero, affonda in una storia comune che è quella che giustifica la stessa "identità nazionale" di cui si è discusso nella recente Settimana Sociale dei cattolici italiani (settembre 1993). Ma non basta la storia passata, occorre che questa sensibilità civile e solidale sia mantenuta viva e rinforzata.

Si possono oggi proporre meccanismi istituzionali e fiscali aggiornati e progrediti, ma penso che nessun meccanismo, e in particolare quello fiscale, possa fare a meno del senso civico del bene comune. Non basta infatti concepire l'obbligo fiscale come corrispettivo di servizi comuni necessari, occorre avere il senso di una costruzione comune e di essere disposti ai conseguenti sacrifici.

Gian Maria Martini: perché la solidarietà sia efficiente non basta che gli interventi siano finanziati con la tassazione, occorre che la spesa per la solidarietà sia un investimento.

Paolo De Carli: la solidarietà efficiente si costruisce a partire da una risorsa scarsa: il senso del bene comune. E il senso del bene comune si sviluppa con una educazione dal basso.

Come sviluppare il senso del bene comune? Non con una educazione dall'alto, ma dal basso, favorendo in sostanza quelle organizzazioni *nonprofit* in cui più accentuato è il servizio all'interesse di tutti e il cui obiettivo trascende l'interesse egoistico o corporativo dei componenti. La caratteristica del settore delle attività *nonprofit* è di essere già impregnata del "pubblico", di interpretare le esigenze del bene comune come diffuse nella società. Queste organizzazioni hanno scopi analoghi e concorrenti con lo Stato e gli enti pubblici, partecipano del "pubblico". Bisogna però stare attenti a non smantellare le strutture pubbliche di solidarietà, di previdenza e di assistenza senza che nel frattempo vi siano soluzioni alternative pronte, senza che un settore di attività civile *nonprofit* si sia sviluppato in modo adeguato. Per ora, quindi, l'obiettivo principale è agevolare questa trasformazione.

GIANCARLO ROVATI

Le riflessioni sugli effetti macroeconomici e macrosociali della dialettica solidarietà-efficienza non debbono lasciare in ombra il fatto che tanto la solidarietà quanto l'efficienza sono allo stesso tempo una esigenza e un prodotto delle azioni consapevoli e inconsapevoli di tanti centri decisionali e di tante singole persone.

Se concentriamo per un attimo l'attenzione sulle condizioni che, in concreto, "fanno funzionare" le organizzazioni in cui lavoriamo (il nostro ufficio, il nostro reparto, il nostro complesso aziendale o il nostro dipartimento universitario), è facile accorgersi che gran parte di ciò che funziona (o non funziona) dipende da alcune specifiche *persone* che, in determinate ore del giorno e in circostanziate luoghi, *lavorano* per guidare in una certa direzione il corso degli eventi. Ogni snodo dell'organizzazione sociale dipende – in ultima istanza – dal modo con cui le persone si "prendono cura" di qualcosa e di qualcuno.

Anche la tanto celebrata "mano invisibile" del mercato è in sostanza l'esito di effetti di combinazione di tante decisioni individuali, guidate da obiettivi e criteri comuni, ancorché inconsapevoli e non sempre virtuosi.

Solo l'abitudine o l'eccesso di astrazione ci fa sembrare per l'appunto "ovvi" e "scontati" questi aspetti che sono invece di "sorprendente" importanza. In questa "ovvietà" – che per lo più non ha nulla di "eroico", di "strategico" o di "innovativo" – sta invero una esemplificazione dell'idea originaria della rivista *Persone & Imprese*.

Le *imprese* di ogni tipo (quelle *profit* come quelle *nonprofit*) vivono in forza dell'azione coordinata e concorde di molte persone, non sono quindi l'esito di processi spontanei o automatici che vivono, quasi per inerzia, di una propulsione propria. Nulla si compie senza il lavoro di qualcuno, cioè senza l'applicazione di una costante energia affettiva e intellettuale.

La sezione "Vita d'impresa" della Rivista ce ne dà una documentazione diretta. Se, ad esempio, in presenza di una crisi aziendale, nessuno "pensa" e "decide" di ricercare soluzioni eque tanto per la proprietà che per i lavoratori, nulla andrà in questa direzione. I problemi verranno così scaricati sui singoli e sulla anonima collettività, generando il tanto deprecato "assistenzialismo".

Sul piano economico e sociale, la solidarietà non è – inevitabilmente – sinonimo di "beneficenza" o di "assistenzialismo", è piuttosto una "risorsa" di cui neppure il mercato può fare a meno. La solidarietà è una risorsa immateriale, ma non per questo meno concreta e percepibile. Quante crisi e fallimenti del mercato – come dello Stato – dipendono da un deficit di fiducia, dalla inaffidabilità (reale o presunta) di un socio, di un concorrente, di un dipendente o di un gruppo di potere.

La stessa "mano invisibile" del mercato non può funzionare in assenza di "regole", di "patti", di "controlli" (e autocontrolli) condivisi. In caso contrario, ciò che chiamiamo "mercato" degenera in una perversa guerra di tutti contro tutti, senza esclusione di colpi. Del resto, quanta parte della prosperità di certe aree del nostro Paese è dovuta alla presenza di "aree sistema", cioè di imprese che sanno fare "rete" per meglio competere? E quanta parte della crisi economica di altre aree è dovuta all'assenza di una regolazione virtuosa del mercato locale?

Giancarlo Rovati: le condizioni che fanno funzionare le organizzazioni (incluse quelle che producono solidarietà) hanno a che fare con la presenza di *persone* che guidano il corso degli eventi.

La solidarietà come risorsa di cui neppure il mercato può fare a meno; e come risorsa per la difesa di interessi comuni.

La solidarietà non è neppure un semplice sinonimo della parola interdipendenza. L'interdipendenza non è sufficiente a costruire rapporti di cooperazione e di solidarietà; l'interdipendenza è di per sé una sfida che sollecita e può rendere possibile la scelta della cooperazione, ma può anche attivare l'inimicizia, il conflitto, lo sfruttamento. La risposta a questa sfida dipende dalla cultura degli attori, dai loro obiettivi, dai loro mezzi, dai loro valori.

Insieme alla solidarietà come connotato e risorsa del mercato e come risorsa per la difesa di interessi comuni, esiste un ultimo modo di intendere la solidarietà come "bene relazionale primario". È da questo livello fondativo che – per riprendere un tema introdotto dallo stesso Monti – dipende la ca-

pacità della società (delle famiglie, della scuola, delle comunità di fede) di *saper educare* le persone.

In queste considerazioni non vi è nulla – è il caso di rimarcarlo – di sentimentale, di utopico o di nostalgico, vi è piuttosto la pacata e razionale consapevolezza che la società e l'economia contemporanee non possono fare a meno del circuito virtuoso della solidarietà sociale: un bene che ha sicuramente un costo per la collettività; ma questo costo può essere ben più contenuto del costo della solidarietà mancata.

Con questi interventi, naturalmente, vogliamo aprire, e non chiudere, un dibattito. Innanzi tutto, rimandando a molti contributi di questa stessa monografia.

Ultimamente la solidarietà come "bene relazionale primario" è la risorsa su cui costruire, dal basso, forme di solidarietà efficiente.

SOLIDARIETÀ, MERCATO, MAASTRICHT

di Mario Monti

I partiti politici tradizionali sono oggi impegnati in un difficile sforzo di rigenerazione. Configurazioni politiche emergenti cercano a loro volta di definire la propria identità. I protagonisti di questa corsa dal “vecchio” verso il “nuovo” concentrano il dibattito, comprensibilmente, sulle riforme istituzionali, in particolare elettorali, che sono il tema del momento. Con rare eccezioni, essi non si preoccupano invece di chiarire le rispettive linee di politica economica e sociale. È auspicabile che questa lacuna venga colmata: sia per l'incalzare di gravi problemi sociali ed economici, sia per evitare che le dispute in corso – su chi di loro sia più “progressista” – si risolvano in esercizi prevalentemente nominalistici.

Una questione al centro del chiarimento dovrebbe essere quella che potremmo chiamare “solidarismo e mercato”. Dovrebbe esserlo per due ragioni. In primo luogo, il problema della disoccupazione e delle forme di povertà è già oggi molto grave, carico di sofferenze per gli individui e per la società; ed è destinato ad aggravarsi ancora per qualche tempo se non si vorranno tenere in vita posti di lavoro improduttivi, che ostacolano la creazione di posti di lavoro produttivi e perciò impediscono in particolare a molti giovani di trovare lavoro.

In secondo luogo, sotto la spinta di questo disagio sociale, sta riprendendo pericolosamente quota nel dibattito pubblico italiano una visione culturale che sembrava superata. Una visione che contrappone solidarismo e mercato; vede l'Europa disegnata dal Trattato di Maastricht come una gretta costruzione di puro mercato; denuncia, per la proprietà transitiva, un conflitto tra solidarismo e Maastricht.

Questa visione ha due ramificazioni: l'una contesta espressamente l'Europa di Maastricht; l'altra – meno esplicita e non assente tra le istituzioni della politica economica e finanziaria italiana – considera che il Trattato vada preso “con filosofia”. Se l'Italia non dovesse osservare i requisiti richiesti, questo potrebbe essere dovuto non già a “minore rigore” ma a “maggiore sensibilità etico-sociale”.

La posta in gioco è molto grande. Se dovesse prevalere questa visione, l'Italia non riuscirebbe a entrare pienamente in Europa. Ma soprattutto non riuscirebbe a uscire da quel modo di governo dell'economia che le ha causato molti dei suoi problemi attuali e che, proceda o meno l'integrazione europea, la condannerebbe al declino economico e sociale.

A mio parere, quella visione è sbagliata. Deve anzi essere rovesciata. Solo seguendo l'impostazione di Maastricht può aversi una vera solidarietà sociale. Di questa tesi – che purtroppo la Commissione CEE e i governi non si sono preoccupati di spiegare all'opinione pubblica – vorrei dare qui una sintetica argomentazione.

Riepiloghiamo anzitutto i termini essenziali della “costituzione economica” di Maastricht. Nel fissare il tragitto verso l'Unione economica e monetaria, il Trattato di Maastricht stabilisce anche i principi sui quali deve fondarsi il governo dell'economia e della moneta da parte dei Paesi membri e della Comunità e detta una serie di precisazioni in proposito.

I Paesi membri si impegnano ad adottare «una politica economica conforme al principio di un'economia di mercato aperta e con libera concorrenza, che favorisca un'effi-

La questione solidarismo e mercato.

Il Trattato di Maastricht è contestato in nome del solidarismo.

Solo seguendo l'impostazione di Maastricht può aversi una vera solidarietà.

I principi di Maastricht: economia di mercato aperta e con libera concorrenza...

ciente allocazione delle risorse», e «conforme ai seguenti principi-guida: prezzi stabili, finanza pubblica e moneta in condizioni sane, bilancia dei pagamenti sostenibile» (art. 102A).

Quanto alla finanza pubblica, «i Paesi membri dovranno evitare disavanzi pubblici eccessivi», osservando dettagliate prescrizioni in proposito (art. 104C e protocollo allegato). Per la politica monetaria e finanziaria – affidata a una banca centrale dotata di indipendenza (artt. 107 e 108) – è chiaramente indicato che «l'obiettivo primario deve essere il mantenimento della stabilità dei prezzi» e che soltanto «se non vi è pregiudizio per tale obiettivo» tale politica può contribuire agli altri obiettivi di politica economica generale (art. 105). In ogni caso, la politica monetaria e finanziaria non può utilizzare i seguenti interventi, che sono vietati:

- a) «acquisti diretti di titoli di Stato e di altri enti pubblici da parte della banca centrale» (art. 104);
- b) «linee di credito della banca centrale allo Stato o ad altri enti pubblici» (art. 104);
- c) «misure (salvo quelle eventualmente decise per motivi di vigilanza prudenziale) che comportino un accesso privilegiato dello Stato e di altri enti pubblici alle istituzioni finanziarie» (art. 104A);
- d) «restrizioni sui pagamenti e sui movimenti di capitali tra Paesi» (art. 73B).

Il modello di governo dell'economia italiana seguito negli anni '60 e '70, e ancora in parte negli anni '80, si è invece fondato:

- a) sullo scarso riconoscimento del valore del mercato, della necessità di imporre a esso norme a tutela della concorrenza e della necessità di favorire l'efficiente allocazione delle risorse attraverso mercati competitivi (anziché alterarla con interventi pubblici diretti sulle quantità e sui prezzi);
- b) sul conseguente formarsi e radicarsi di "settori protetti", ai quali si deve larga parte dell'attuale inflazione;
- c) sulla disattenzione prima, e poi sull'insufficiente disciplina, in tema di vincolo di bilancio del settore pubblico; e ciò anche a seguito di una politica monetaria e finanziaria a sua volta fondata:

d) su una banca centrale non pienamente garantita nella sua indipendenza e non responsabilizzata (e non protetta) da un incoraggiamento esplicito all'obiettivo primario della stabilità dei prezzi;

e) sulla facoltà di accesso – discrezionale e a condizioni di favore – dello Stato al credito della banca centrale;

f) su una politica monetaria che ha a lungo privilegiato l'accesso del settore pubblico alle istituzioni finanziarie; e ciò anche attraverso vincoli che hanno compresso la concorrenza e distorto l'allocazione delle risorse finanziarie;

g) su restrizioni ai movimenti di capitali, che hanno concorso, con i vincoli sul credito, a convogliare il risparmio privato verso il settore pubblico, attenuando la pressione al contenimento del disavanzo.

Singolarmente e nel loro complesso, questi connotati del tradizionale modello di governo dell'economia italiana vengono ormai contraddetti dal Trattato di Maastricht.

Consideriamo ora, in modo specifico, il tema della solidarietà. Solidarietà significa sostenere il tenore di vita dei bisognosi. A parte la solidarietà privata o comunque non statale (volontariato, ecc.), che è sempre più importante e che lo Stato può incoraggiare anche con incentivi fiscali, gli interventi di solidarietà da parte dello Stato possono prendere, in ultima analisi, tre forme:

- spesa sociale coperta con imposte;
- spesa sociale in disavanzo;
- imposizione di prezzi politici.

Che cosa dice al riguardo il Trattato di Maastricht? In effetti, esso indirettamente pone limiti al secondo e al terzo canale di erogazione della solidarietà. Per quanto riguarda il secondo canale (spesa sociale in disavanzo), il Trattato pone freni non alla spesa sociale, ma comunque al disavanzo pubblico: fissa un tetto alla dimensione del disavanzo (art. 104C), indicandolo nel 3% del prodotto interno lordo (PIL), secondo il protocollo aggiuntivo, e vieta di finanziarlo con moneta (art. 104). Per quanto riguarda il terzo canale (prezzi politici), il Trattato richiede politiche per la concorrenza (art.

... prezzi stabili...

... evitare disavanzi pubblici eccessivi...

... politica monetaria affidata a una banca indipendente.

Il modello di governo dell'economia italiana si è invece fondato su principi contraddittori con quelli di Maastricht.

La solidarietà è sostenere il tenore di vita dei bisognosi, non con spesa sociale coperta da disavanzo, né con imposizione di prezzi politici,

ma solo con spesa sociale coperta con imposte.

La spesa sostenuta dal disavanzo.

Il disavanzo pubblico è costituito in gran parte dal disavanzo corrente.

L'Italia ha il primato europeo nella distruzione del risparmio.

102A) e perciò lascia poco spazio a un sistema di prezzi politici.

È vero, pertanto, che Maastricht in qualche modo riduce per gli Stati la possibilità di "erogare" solidarietà. A ben vedere, però, riduce solo la possibilità di erogare quella che possiamo serenamente chiamare la solidarietà *falsa*. Falsa, in quanto erogata con modalità che – attraverso il disavanzo pubblico corrente (canale 2) e la distorsione del sistema dei prezzi (canale 3) – causano minori investimenti, maggiore inflazione, minore crescita, costi per le generazioni future.

Per quanto riguarda il disavanzo pubblico corrente, esso merita nel caso italiano attenta considerazione.

Il problema della finanza pubblica italiana è grave per il motivo, ben noto, delle dimensioni del debito (oltre il 100% del PIL contro il 60% circa del resto della CEE) e del disavanzo (oltre il 10% del PIL contro il 4% del resto della CEE); e soprattutto per il motivo, meno noto, che il disavanzo è costituito in gran parte da disavanzo *corrente*. Ciò comporta assorbimento di risparmio privato non per investimenti pubblici, suscettibili (se sono investimenti "veri") di espandere la capacità produttiva del Paese, bensì per coprire le spese pubbliche correnti che eccedono le entrate.

Il settore pubblico italiano presenta questa anomalia ininterrottamente dal 1971. Negli ultimi dieci anni il disavanzo corrente si è attestato intorno al 6% del PIL. Nel 1992 è stato di 93mila miliardi, il 60% del disavanzo totale, il 6.2% del PIL.

Il 1992 è stato per la CEE un anno di disavanzi pubblici elevati, anche a causa della riunificazione tedesca. Si è anche registrato, situazione inconsueta per la CEE, un disavanzo pubblico corrente. Ma, nel resto della CEE, il disavanzo corrente è stato dello 0.7% del PIL. Quello italiano (6.2%) è stato di 8.9 volte maggiore.

In Italia il disavanzo pubblico ha assorbito il 43.8% del risparmio privato e, da solo, il disavanzo corrente ha assorbito (ma in questo caso è più esatto dire "distrutto") il 25.8% di tale risparmio. Questo "coefficiente di distruzione del risparmio" è stato pari a 7.2 volte quello del resto della CEE.

L'Italia, che partecipa per il 17.5% alla produzione del PIL della CEE, partecipa per il 64% alla distruzione di risparmio privato, attraverso il disavanzo corrente, che si verifica nell'insieme della CEE.

Questo nel 1992. In anni meno anomali del 1992, accade di solito che il resto della CEE presenti non un disavanzo corrente, bensì un avanzo corrente.

Nei documenti della politica economica e nell'opinione pubblica, il disavanzo corrente non riceve ancora la necessaria attenzione. Criterio centrale della politica di bilancio deve diventare l'azzeramento del disavanzo corrente, salvo modeste oscillazioni in relazione al ciclo economico. L'indebitamento dovrebbe essere consentito solo per le spese in conto capitale.

Al rapporto debito/PIL dovrà continuare a prestarsi attenzione, così come al rapporto disavanzo/PIL: non solo perché a essi si riferiscono le condizioni di convergenza del Trattato di Maastricht, ma anche perché essi indicano l'"ingombro" del settore pubblico nei mercati finanziari, rispettivamente sugli *stocks* e sui flussi. Ma dal punto di vista delle conseguenze economiche "reali", ancor più rilevante è la circostanza se a fronte del suo debito in essere in un dato momento, o del suo indebitamento incrementale in un dato periodo, vi siano atti di consumo del settore pubblico o, invece, suoi atti di investimento. Proprio come, per un'impresa, fa differenza che un debito venga assunto a copertura di perdite o, invece, per effettuare investimenti.

Ciò è del resto implicito nello stesso Trattato di Maastricht. Nel valutare la situazione degli Stati che non dovessero rispettare i requisiti riguardanti i rapporti disavanzo/PIL o debito/PIL, si terrà conto dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti (art. 104C, comma 3).

Si discute molto di "sostenibilità" del debito pubblico. Si è introdotto da tempo il concetto di disavanzo primario – cioè disavanzo totale (senza distinzione tra parte corrente e parte capitale) al netto della spesa per interessi – per individuare le condizioni alle quali sia possibile dapprima arrestare la crescita del rapporto debito/PIL e

poi avviarne la diminuzione. Ma può essere più "sostenibile" un rapporto debito/PIL relativamente alto, se a fronte del debito accumulato il settore pubblico ha effettuato investimenti pubblici, di quanto lo sia un rapporto debito/PIL più basso nel caso il debito sia servito a finanziare prevalentemente spesa corrente.

Solo negli ultimi dieci anni, il debito pubblico è aumentato di 1230mila miliardi. Di questi, 675mila miliardi sono stati a fronte del "nulla": il ricavo dei prestiti è stato consumato o redistribuito dal settore pubblico; questo non ha accumulato alcuna attività patrimoniale in grado di contrapporsi al nuovo debito di 675mila miliardi, nessuna fonte di reddito per il settore pubblico o per il Paese dalla quale poter trarre i mezzi per il servizio di quei prestiti (interessi e rimborso). Conviene spostare finalmente l'attenzione sul saldo corrente. È questo che va azzerato. È nella natura stessa del disavanzo corrente – se chiaramente spiegata all'opinione pubblica – tutta la motivazione per il suo azzeramento. Non può continuare la distruzione di risparmio, che costringe il Paese a una crescita e a un'occupazione inferiori e che riversa sulle generazioni future (e sugli anni futuri delle generazioni di oggi) l'onere della spesa di consumo di oggi.

Per quanto riguarda poi la solidarietà erogata mediante interventi sul sistema dei prezzi ("prezzi politici"), è sempre illuminante riandare a quanto scrisse Luigi Einaudi sulla distinzione tra funzione del mercato e del sistema dei prezzi, e funzione del sistema fiscale.

Rilevato che il sistema dei prezzi ha certe precise funzioni, che chiameremmo di allocazione delle risorse, osservava Einaudi: «C'è o si desidera poi che esista un altro meccanismo, grazie al quale gli uomini, per soddisfare i loro desideri, abbiano una diversa, talvolta maggiore (e qui il pensiero va soprattutto ai poveri) e talvolta minore (e qui il pensiero corre ai ricchi e ai ricchissimi) disponibilità di mezzi d'acquisto, di mezzi atti a trasformare i desideri e i bisogni in domanda effettiva? Che qualcosa e anzi che molto possa farsi all'uopo è opinione diffusa. Ma per raggiungere l'intento, non gio-

va distruggere il meccanismo esistente di mercato, costruito per conseguire un dato scopo, quando invece si vuole raggiungere un altro scopo, anch'esso importantissimo. Giova invece creare un meccanismo separato non facile ad essere congegnato, probabilmente composto di pezzi numerosi e svariati, il quale sia atto a raggiungere il nuovo diverso scopo. Scopo il quale poi, in sostanza, è quello di una distribuzione dei mezzi d'acquisto, di quella che comunemente si chiama ricchezza e meglio direbbersi reddito, più ugualitaria, con minore miseria in basso e minore dovizia in alto. Confondere idee diverse, vuol dire non concludere niente. Confondere, come qui si fa da tanti, meccanismi diversi, vuol dire fracassare amendue. Senza nessun costrutto» (L. Einaudi, *Lezioni di politica sociale*, Einaudi, Torino, 1949, pp. 15-16).

Credo che questo suggerimento sia particolarmente attuale. Il suo significato operativo è quello di non frammischiare troppo la finalità redistributiva nel funzionamento del meccanismo produttivo e del sistema dei prezzi – di non appesantire troppo le economie, ad esempio, con strutture di prezzi politici – ma di lasciare elementi di funzionalità nell'economia. Ciò non significa affatto non potenziare l'uso del sistema fiscale a scopo redistributivo.

Anzi, visto che esiste oggi in molti Paesi la tendenza a muovere da un sistema fiscale marcatamente progressivo a un sistema fiscale a progressività attenuata, o addirittura a un sistema proporzionale, ci si deve chiedere se attenuando la progressività del sistema fiscale – obiettivo per molti aspetti opportuno – non si tornerà poi a esercitare maggiormente la finalità redistributiva attraverso l'interferenza nel sistema dei prezzi, attraverso l'interferenza con l'attività economica produttiva. Se così fosse, nel calcolo dei costi e dei benefici di un'attenuazione della progressività fiscale, questo aspetto andrebbe tenuto ben presente.

Nessun limite pone invece il Trattato alla spesa pubblica, inclusa la spesa sociale, se è coperta con imposte (canale I). Non pone limiti, perciò, alla possibilità di erogare solidarietà vera: dare ad alcuni oggi toglien-

La sostenibilità del debito è diversa se esso ha finanziato investimenti o spese correnti.

Deve essere azzerato il saldo delle partite correnti.

Occorre tener separato il meccanismo dei prezzi dal meccanismo di redistribuzione dei mezzi d'acquisto...

... potenziare il mercato per le funzioni allocative e il sistema fiscale per funzioni redistributive.

Nessun limite pone il Trattato di Maastricht alla spesa pubblica coperta con imposte.

do ad altri oggi, non togliendo alla generazioni future.

Certo, un governo può incontrare limiti alla possibilità di offrire solidarietà coperta da imposte: limiti dovuti alla sopportabilità del carico fiscale da parte delle persone fisiche e delle imprese, in connessione anche con la competitività internazionale. Ma non è certo Maastricht a porre questi limiti. Il Trattato non reprime in alcun modo la solidarietà. Piuttosto la filtra, la demistifica. Impedisce ai governi di illudere gli elettori oggi, facendo pagare i loro figli domani.

La “costituzione di Maastricht” è la trasposizione sul piano europeo del modello di “economia sociale e di mercato” costruito da Ludwig Erhard, democristiano, ministro dell’economia e poi cancelliere, nella Germania del dopoguerra.

Quel modello – imperniato sul mercato con una solida tutela della concorrenza, sulla disciplina del bilancio pubblico, su una banca centrale indipendente e avente la responsabilità di combattere l’inflazione – ha il pregio di consentire quel grado di vero solidarismo che il governo e l’opinione pubblica ritengono desiderabile; di rendere invece difficile il solidarismo falso.

Non è certo un modello perfetto, ma è da ritenersi migliore – sul piano della *performance* e della trasparenza – di quello seguito in Italia per alcuni decenni, fondato sul disavanzo e, non di rado, su una solidarietà alquanto illusoria.

Sarebbe un peccato se, nel nostro Paese, il modello dell’“economia sociale di mercato” – ora europeo – venisse ancora osteggiato, per il concorso di due resistenze ben diverse, ma spesso convergenti nella storia italiana.

La prima resistenza è di quanti non vogliono rinunciare ai benefici politico-elettorali che derivano dal poter concedere a carico delle generazioni future. Si tratta della resistenza più ovvia, e meno meritevole di attenzione sul piano analitico.

La seconda resistenza è di quanti, genuinamente mossi dall’etica delle intenzioni, non vedono i risultati spesso controproducenti di interventi fatti in violazione del merca-

to. Non mancano gli esempi, traibili dalla storia economica italiana più o meno recente.

È certo per importanti fini di solidarietà, ad esempio, che in Italia sono sorti e si sono sviluppati più che in molti altri Paesi gli interventi in materia di blocco dei fitti, poi di equo canone, e di statuto dei lavoratori. A distanza di anni è però chiaro che alcuni aspetti di tali interventi legislativi e amministrativi – non avendo avuto la forza, e probabilmente neppure la pretesa, di alterare alla radice le complessive condizioni di funzionamento del sistema economico, ma distorcendo significativamente il funzionamento dei rispettivi mercati – hanno avuto la conseguenza ultima di rendere più difficile, e non meno difficile, trovare abitazioni in affitto e trovare lavoro. L’effetto controproducente è passato, nel primo caso, attraverso il disincentivo involontario dato alla costruzione di nuove case e all’offerta in locazione di quelle esistenti; nel secondo caso, attraverso l’irrigidimento dei rapporti di lavoro e l’incremento del costo complessivo del lavoro rispetto ad altri fattori di produzione, circostanze che hanno frenato la domanda di lavoro da parte delle imprese. Da queste e altre esperienze si deve indurre che o si ha la volontà e la forza di scardinare dalle fondamenta la logica di un’economia di mercato o alternativamente – se a tanto non si può arrivare, o non si vuole arrivare, perché non si ritengono positivi i risultati di esperimenti storici in tale direzione – conviene tenere conto del mercato, migliorarlo, svolgervi interventi idonei e perseguire gli obiettivi della politica economica, ma non trascurarlo emanando norme astrattamente lodevoli sotto il profilo etico ma aventi di fatto conseguenze che contraddicono quelle stesse istanze etiche.

Le considerazioni esposte in questo scritto, pur sintetiche, suggeriscono che il rapporto tra solidarietà e mercato, anche alla luce dell’emergente modello economico europeo, meriti maggiore attenzione di quella a esso solitamente riservata nel dibattito pubblico. È da sperare che i partiti, vecchi e nuovi, vogliano far capire ai cittadini le loro posizioni su questi temi essenziali.

Le resistenze ad accettare il modello dell’economia sociale di mercato.

L’etica delle intenzioni non basta a produrre solidarietà.

Il rapporto solidarietà e mercato merita maggiore attenzione di quella a esso solitamente riservata.

SOLIDARIETÀ, BENE COMUNE, SUSSIDIARIETÀ

di Pierpaolo Donati

Non si può ben intendere la solidarietà se non la si riferisce al bene comune. Ora, il problema del bene comune dal punto di vista sociologico è oggi diventato un puzzle.

Dobbiamo specificare il significato dei concetti di solidarietà e di bene comune, dato che questi concetti sono divenuti troppo ampi e complessi per poter essere utili nella discussione e nella risoluzione pratica dei problemi.

Per dirla in breve, finora sono stati teorizzati e praticati quattro significati di solidarietà.

Dall'organicismo alla interdipendenza tra persone

Un primo significato è stato quello di *organicità*. Il referente storico più famoso è l'apologo di Menenio Agrippa. Nella visione antica, la solidarietà è concepita come quella di un corpo costituito da membra che stanno solidamente – cioè funzionalmente – in rapporto organico reciproco. Questa concezione non può più essere praticata in modo ingenuo e immediato, perché la società non è più concepibile né governabile come un "corpo". Se si vuole mantenere un mercato aperto (e i relativi mass media) non si può mantenere con ciò stesso una strutturazione "corporativa" della società. E per questo non possiamo più rappresentarci la società come un corpo-soggetto e neanche possiamo pensarla come "fatta" di soggetti. I soggetti, infatti, la trascendono. La società è oggi concepibile solo come *relazione*, cioè come una rete tra soggetti che sono "ambiente" (in senso sistemico) di un tessuto di relazioni. Bisogna capire perché le

cose stanno così, e trarre tutte le conseguenze del fatto che, oggi, la società non può più essere rappresentata in una forma "organica". Dire che un certo numero N di soggetti è in rapporto organico funzionale come nell'apologo di Menenio Agrippa (nel quale c'erano i contadini e gli artigiani e ciascuno era funzionale, perché l'artigiano dava i suoi prodotti al contadino che a sua volta lo ripagava con i suoi prodotti agricoli, ecc.) non ha più un significato credibile, perché il concetto di organicità è un'analogia che ormai si è persa nel tempo e che non ha più possibilità di essere neppure pensata nel senso antico. Ma questo significato non è morto: l'immagine organica conserva un valore simbolico veritativo, in quanto ci richiama a una comune "famiglia umana". Se vuole mantenere una validità, deve essere portata a un nuovo livello di generalizzazione, cioè deve essere tradotta in un'appropriata rappresentazione simbolica di una comune appartenenza all'umanità. In tal caso, diventa il richiamo a una fondamentale interdipendenza fra gli uomini che è umana, in quanto distinta dalle interdipendenze sociali (fra ruoli), economiche (interessi materiali), politiche (di organizzazioni partitiche).

Solidarietà come beneficenza

Una seconda concezione di solidarietà è quella che, tradizionalmente, ne fa un sinonimo di *beneficenza*. Andare verso gli altri per aiutarli, per dare loro una mano con spirito altruistico. È la norma sociale del dono o *norma dell'altruismo* (Cattarinussi 1991) come dovere sociale, che si riferisce alla persona e vale soprattutto nelle relazioni interpersonali. Non può essere utilizzata a

La società come "organo" e la solidarietà di Menenio Agrippa.

La beneficenza: vale nelle relazioni interpersonali, ma non è adeguata a definire le forme di solidarietà nella società.

Le "solidarietà egoistiche".

livello societario, perché manca di una definizione del bene comune. A livello dell'intera società, ossia per ogni e qualunque suo ambito, non si può sostenere che una persona è solidaristica (ovvero si regola in base al bene comune) quando e perché dona qualche cosa. Se un'azienda dovesse regolarsi in termini di solidarietà in questo senso, ossia solo con motivazioni di beneficenza, non resisterebbe due giorni sul mercato. Quindi questo significato è parziale. Per quanto esso conservi validità in un suo ambito di relazioni inter-soggettive, se viene utilizzato in modo generalizzato appare del tutto insufficiente, specie allorché si richiedono forme più complesse e organizzate di solidarietà, che vanno oltre la sfera privata e riguardano l'agire delle istituzioni.

Solidarietà di interessi

La terza concezione è quella della solidarietà nel senso di mettersi assieme per *condividere degli ideali o degli interessi* (che possono essere universalistici o particolari), e per renderne più efficace la promozione. Solidarietà nel senso generico di *socius*. Indubbiamente questo concetto ha qualche cosa di vicino a un significato relazionale di bene comune, ma certamente non ne coglie tutto il dinamismo interno: è un pensare a individui isolati che si riuniscono per mettere in comune qualcosa. Ma si può trattare anche di qualcosa di egoistico. Questa, dunque, è un'immagine insufficiente per definire la categoria del bene comune inteso come solidarietà, perché riflette un individualismo metodologico che è notoriamente incapace di dar conto delle relazioni come tali, anche se il concetto di "condivisione" ha una sua validità e può ben essere usato da un certo punto di vista.

Solidarietà, giustizia, equità

Un quarto significato di solidarietà è quello che ne fa un sinonimo di *giustizia* o di *equità* nella distribuzione dei beni. Lo Sta-

to, per esempio, è solidaristico se, in questo senso, si preoccupa della giustizia nella distribuzione dei beni verso i poveri, gli indigenti, chi è svantaggiato, ecc., in breve se non è sordo davanti ai bisogni di chi ha meno, di chi non ha il necessario. Anche questo concetto è parziale, in quanto si riferisce alla dimensione redistributiva delle risorse. Di fatto, rischia spesso di essere confuso con una sorta di "beneficenza a livello sistemico", ossia organizzata e regolata da parte dello Stato. La concezione dello Stato socialdemocratico e dello Stato delle assicurazioni sono state appunto questo: una soluzione per poter compensare situazioni di carenza o di svantaggio mettendone la responsabilità sulla collettività anonimamente intesa. È il ben noto principio di compensazione e inclusione dei moderni *welfare states*.

Tutte queste concezioni di solidarietà sono importanti nel loro ambito, ma diventano concezioni specifiche, con senso limitato. Il concetto di organicità richiama il valore *simbolico* universalistico della "famiglia umana". Il concetto di beneficenza richiama la norma dell'altruismo come *regola e dovere sociale*. Il concetto di condivisione di ideali o interessi mette l'accento sul fatto associativo. Il concetto di giustizia o equità significa l'esigenza di una redistribuzione dei mezzi o risorse materiali che servono per vivere.

Sul piano concreto delle politiche sociali, queste concezioni valgono in casi e ambiti di applicazione che sono ristretti.

Se si vuole parlare della solidarietà come base di un bene comune dell'intera società, dell'intera comunità politica, occorre che, al di là di tali concezioni, la solidarietà diventi un *valore* e un *mezzo simbolico generalizzato* che deve servire per lo scambio fra tutti i sottosistemi della società, dentro e fuori delle politiche pubbliche in senso stretto.

Al pari del denaro, del diritto, del potere, dell'influenza e di altri mezzi simbolici generalizzati di inter-scambio, *la solidarietà deve diventare un valore che circola in tutta la società ed è riconosciuto da tutti, anche se prende forme diverse nei diversi ambiti di vita, di lavoro e di relazione sociale*.

Solidarietà sociale come sinonimo di giustizia e di equità.

Solidarietà specifiche e autenticità

Per ragioni di chiarezza sarà dunque opportuno sintetizzare e schematizzare il discorso sulla solidarietà.

La solidarietà si differenzia in varie forme:

- a) quelle del mercato (per esempio delle *corporations*, dei contratti di solidarietà, ecc.);
- b) quelle dello Stato (per esempio fiscale);
- c) quelle delle associazioni (soprattutto come appartenenza, come *membership*);
- d) quelle di "mondo vitale" (inter-soggettiva, più occasionale o più stabile, come nelle comunità primarie di vita quotidiana, per esempio tra famiglie).

Non c'è più "una" forma della solidarietà sociale.

Ciascuna di queste forme ha il suo proprio codice simbolico e normativo, le sue pratiche, le sue regole. Bisogna quindi saper distinguere la solidarietà economica, quella politica, quella associativa e quella intersoggettiva delle comunità primarie.

Questa differenziazione pone grossi problemi, perché le solidarietà specifiche (differenziate) possono diventare deboli, o anche degenerare, se non vi è un senso del bene comune che le identifichi relazionalmente. Non a caso, oggi, le pratiche di solidarietà si frammentano e risultano per questo difficili da perseguire nell'interfaccia fra mondi vitali e apparati dei servizi pubblici formali. Le solidarietà associative di *membership*, ad esempio, possono fare problema se diventano modalità di gestire "mondi chiusi" dal punto di vista culturale, come capita nei fenomeni migratori quando un gruppo etnico si chiude nella sua subcultura praticata in un quartiere di città o in una piccola comunità rurale. Ma proprio questo è il punto: le esigenze di un'autorganizzazione che rispecchiano particolari interessi e bisogni di autoidentificazione socio-culturale non possono andare contro la solidarietà universalistica. Se si tratta di autentica solidarietà, occorre che esista un punto di vista più generale che salvaguardi le solidarietà più ristrette (appartenenze) dentro una solidarietà più vasta. Ed è qui che il punto di vista cristiano mostra un'apertura e una solidità senza paragoni, quando esso propone

di vedere non tante razze in conflitto fra loro, ma «una sola razza, quella dei figli di Dio» (un'espressione cara a Mons. Josémaría Escrivà).

Il bene comune: un valore relazionale

Anche il bene comune diventa complesso e articolato, differenziato e integrato, in un modo meno generico di un tempo.

Non si può comprendere a fondo tutto questo se non si comprende che i beni della società, in condizioni di postmodernità, debbono differenziarsi ulteriormente in *beni privati*, *beni pubblici* e *beni relazionali* (questi ultimi come beni né strettamente privati né strettamente pubblici [Donati 1993, cap. 2]). Beni comuni non sono più solo quelli pubblici, ma anche altri beni, che io chiamo "relazionali".

Nella società postmoderna la solidarietà diventa qualcosa che *serve per produrre quelli che possiamo chiamare i "beni comuni relazionali"*.

Per fare degli esempi. Sappiamo quanto sia importante la famiglia come luogo della solidarietà fra i sessi e fra le generazioni. È nella famiglia che vengono compensate disuguaglianze, differenze e svantaggi che non possono essere eliminati o compensati altrove, secondo il principio «da ciascuno secondo le sue capacità, a ciascuno secondo i suoi bisogni». Ebbene, una famiglia non la si compera col denaro, non la si può neanche imporre con il diritto, non la si può ottenere con l'influenza o con il potere. La si può solo ottenere attraverso relazioni di solidarietà (quelle familiari). La famiglia si produce attraverso la famiglia. Questo principio vale per tutti i gruppi primari. Di più: vale anche per tutti i gruppi o associazioni collettive più ampie che si configurano come sfere di autonomia sociale nelle società distinte da attori di mercato (come aziende o banche) e da attori dello Stato (istituzioni della Pubblica Amministrazione o che agiscono per conto di essa). Si tratta di tutte quelle iniziative che hanno a che fare con le attività di *care*, nel vastissimo corpo dei servizi sociali, sanitari, educativi, culturali, del benessere sociale.

Le tante forme della solidarietà sociale.

La solidarietà, risorsa per produrre i "beni comuni relazionali".

Utilitarismo e bene comune

Le teorie odierne dei “beni collettivi”, in generale a sfondo utilitarista, mancano oggi di una visione chiara di ciò che si sta producendo a riguardo del concetto e della pratica di bene comune.

Precisamente, il più delle volte queste teorie ricorrono a una concezione dei “beni” che non tiene conto della differenziazione societaria che si genera in una società altamente complessa fra tipi diversi di interessi (in senso lato), come gli interessi privati, quelli *collettivi*, quelli *diffusi*, quelli *comunitari* e gli interessi *pubblici*.

L'emergenza di questa differenziazione degli interessi, se da un lato comporta una notevole complessificazione dei tipi di diritti da tutelare, dall'altro comporta anche l'abbandono del concetto di “bene comune”. Non potendo ricondurre tutti questi interessi a un unico “bene”, il concetto di “bene comune” viene abbandonato. Ma questo abbandono denuncia solo un ritardo nella consapevolezza di come il bene comune debba, e di fatto venga ad articolarsi in forme diverse da un tempo. Bisogna capire che cosa significhi che il bene comune oggi deve essere inteso in modo meno onnicomprensivo di un tempo e insieme più sofisticato, cioè come bene relazionale.

Le teorie tradizionali del bene comune (sia quella cattolica sia quelle di matrice utilitarista o marxista) hanno espresso concezioni importanti, ma esse devono essere radicalmente riviste nelle loro basi sociologiche, aggiornate e sviluppate in un quadro più generale, quello della complessità postmoderna. L'osservazione, su questo punto, è che *le definizioni tradizionali mancano di relazionalità*. Pur essendo definizioni che collegano aspetti importanti ed essenziali, sia dal punto di vista culturale che economico o politico, *non spiegano la solidarietà come fatto propriamente sociale*. Esse hanno in genere una concezione riduttiva del bene comune in quanto relazione che gli uomini hanno tra di loro nei mondi della vita quotidiana.

All'inizio questi cambiamenti storici sono riflessi nelle teorie utilitaristiche.

Per quanto numerose ne siano le varianti,

l'utilitarismo costituisce comunque una generalizzazione del paradigma del mercato, che resta all'interno di una comprensione economicistica del sociale. Il marxismo, d'altra parte, costituisce in massima parte una reazione all'impostazione utilitaristica occidentale che ancora oggi predomina. Anche esso però risulta del tutto insufficiente, perché continua a vedere essenzialmente gli aspetti economici e politici di tale solidarietà, trascurandone le valenze extraeconomiche ed extrapolitiche.

Oltre la dialettica pubblico-privato

Questo scenario è stato spiegato circa dieci anni fa, allorché è stata formulata la teoria del privato sociale (Donati 1978). Allora, seguendo l'osservazione che fino all'epoca moderna il mondo sociale può essere descritto come polarità tra il pubblico (la *lexis* e la *praxis*, cioè il discorso e l'azione nella sfera pubblica) e l'*oikòs* (il privato, la casa, la famiglia come momento privato), si evidenziava come il bene comune non fosse più concepibile né come “comunità”, né come Stato (o bene pubblico). Per la ridefinizione del bene comune si doveva fare riferimento a quella sfera sociale, né pubblica, né privata, né comunitaria in senso tradizionale (ad esempio secondo le categorie di Tönnies), che all'inizio della storia quasi non esiste, e si sviluppa solo con l'epoca moderna. È in questa sfera, differenziata funzionalmente, culturalmente e strutturalmente, che si viene chiarendo il senso e l'operatività propria di una solidarietà sociale diversa da quella dello Stato e del mercato.

La società postmoderna si identifica con lo sviluppo di quella dimensione “sociale” che si espande come spazio delle relazioni costruite, scelte, che stanno tra il momento pubblico e quello strettamente privato. Si tratta di quelle relazioni in cui la società, come associazione, si fa fenomeno emergente. Bisogna vedere se la si possa rappresentare come “sfera intermedia” (fra pubblico e privato [H. Arendt]), come “settore” (entro una teoria economica dei settori [W. W. Powell]), oppure come “sottosistema” (entro la teoria sistemica [N. Luhmann]), co-

Utilitarismo e marxismo portano concezioni riduttive del bene comune.

Il bene comune non appartiene né alla spesa del “pubblico”, né a quella del “privato”.

me "comunità di discorso" (J. Habermas), oppure ancora come "area della ridondanza sociale" in cui si rigenera un'intera società civile, anche postmoderna (V. Belohradsky).

La relazionalità sociale

Le filosofie, le visioni del mondo, ma anche le culture, le scienze e le teorie che non fanno i conti con lo sviluppo di questa sfera, che non è né pubblica né privata nel senso moderno (liberale o marxista) dei termini, risultano insufficienti in quanto la società contemporanea si definisce, ed è, lo sviluppo di questa sfera di rapporti insieme personali, collettivi e strutturali. Anche in campo cattolico la riflessione e il magistero hanno di recente posto nuova attenzione alla categoria della relazionalità (Giovanni Paolo II 1987).

Inizia qui il distacco dalle teorie moderne del bene comune inteso come qualcosa che viene costruito e fruito solamente o principalmente per utilità e contratto da singoli individui (come il gas della città, la luce delle strade, i trasporti, la rete di informazione, ecc.). Si sviluppa a questo proposito una nuova riflessione sul bene comune inteso non soltanto e non tanto come quel qualcosa che interessa (almeno in linea di principio) tutti e che nessuno potrebbe costruire da sé solo (chi potrebbe costruire da solo o in piccolo gruppo il sistema telefonico?), ma come impresa congiunta di soggetti aventi determinate relazioni di solidarietà sociale fra loro. Il bene comune, in questo modo, non coincide più neppure con il *public interest*, inteso secondo la terminologia anglosassone, ma diventa un modo nuovo di fare società.

Su questo punto bisogna cercare nuove distinzioni. Quando si parla di *public interest* si intende un bene collettivo che non può essere né prodotto, né fruito individualmente; esso deriva dal fatto che un insieme di individui riconosce esserci qualcosa che interessa tutti. Ciascuno paga qualcosa (sotto forma di tasse, tariffe o simili) per avere qualcosa (un bene o un servizio). Si parla a questo proposito di un bene pubblico (co-

me costruire una strada, creare un parco pubblico, organizzare una rete di informazioni o di trasporti). Ma quest'ultimo è diverso dal bene comune cui si deve oggi fare ricorso per attivare le motivazioni solidaristiche negli ambiti di vita e di lavoro in cui sono in gioco i servizi umani alle persone. Finora quest'area di beni è stata offuscata da una società e da uno Stato il cui asse portante è stato basato sul *trade off* fra Stato e mercato.

Solidarietà e politiche sociali

L'interesse pubblico è qualcosa che è soggetto a categorie di utilità, mentre per una teoria e una pratica di politica sociale sufficientemente differenziata per venire incontro ai problemi propriamente sociali (legati alla mancanza di risorse necessarie per vivere, sia di materiali sia soprattutto relazionali) occorre un altro codice simbolico-normativo, di tipo socio-politico. Quando si deve discutere se il gas, la luce, i trasporti, le fognature siano o meno un bene pubblico che deve essere gestito dallo Stato oppure da altri soggetti, si fa un'analisi economica che ha poco o nulla a che vedere con il tema della solidarietà nelle politiche sociali concepite come funzione riflessiva dell'intera società su se stessa. L'interesse pubblico è qualcosa che deve essere riferito a categorie di utilità, di efficienza, di efficacia e di equità, che hanno a che fare con il codice simbolico dell'economia e delle sue relazioni con la politica. Non si solleva, con questo, in modo primario, un problema di solidarietà. L'aspetto associativo è derivato e strumentale.

Questa concezione è stata a lungo applicata anche al sociale, ai rapporti quotidiani di mondo vitale. Si è applicata la categoria di interesse collettivo o interesse diffuso a quei gruppi o categorie sociali che hanno un'identità di interessi. Per esempio: le famiglie con un handicappato, le famiglie con un anziano non autosufficiente, un determinato collettivo di individui che hanno bisogno di un certo prodotto o servizio, in generale una categoria sociale che condivide un certo interesse il quale, per somma, diventa collettivo.

Il bene comune come un modo nuovo di "fare società", oltre il *public interest*.

La persona come "individuo-in-relazione", il bene comune come "bene relazionale".

Non si tratta però di credere che i beni relazionali abbiano a che fare solo con problemi di emarginazione sociale. Al contrario. Quello è forse l'aspetto più evidente, ma esso rivela qualche cosa che sta nei processi più "normali" della nostra società, se si considera il fatto che la società postmoderna è una società a rischi sempre più elevati e generalizzati in ogni campo dell'agire umano e sociale.

Perciò si può dire che, in questa nuova riflessione, ciò che è in gioco è precisamente la vita umana in quanto umana, cioè *la vita umana come bene relazionale* (Donati 1989). Per comprendere questo si deve re-interpretare la vita umana in base alla categoria della persona come "individuo-in-relazione", cioè a dire prendendo atto che la relazione è la strutturazione della persona. Si vede allora che *la vita umana e la sua qualità non sono più un diritto del singolo in quanto singolo, e neppure un bene pubblico o collettivo nel senso moderno, ma – propriamente – un bene comune di tipo relazionale.*

Perché posso dire che la vita umana del bambino che deve nascere è un bene comune per l'Alter (generalizzato e non generalizzato) e non solo un diritto di quel particolare bambino? Perché posso dire che è un bene comune della madre e del padre e di quelli che gli stanno intorno? La risposta è: perché tutte queste persone hanno qualcosa in comune che è appunto la relazione che le lega, e questa relazione ha i suoi diritti che non possono essere manipolati, colonizzati o calpestati in qualunque modo, perché se si calpestanto questi diritti, quelli delle relazioni sociali, viene distorto completamente il senso dell'individuo come persona umana e quindi, necessariamente, si va contro la vita umana e tutto ciò che è bene comune nella società.

La famiglia è un bene comune relazionale perché nessuno dei membri può dire: «Fattela voi, io non c'entro». Nessuno dei membri della famiglia è escludibile da ciò che è e fa famiglia. Il benessere, il clima di vita, non è frazionabile, e non è il risultato del benessere individuale di ciascuno, ma anche quello dei modi di relazionamento reciproco fra tutti i membri. Benché in altro modo, lo stesso si può dire di una cooperativa

sociale, di una azione di volontariato o di un gruppo di *self-help* o di mutuo aiuto. Creare un gruppo di lavoro per disoccupati, riunire famiglie che hanno un alcolista o un portatore di handicap affinché si aiutino a vicenda, creare una cooperativa che consenta a un gruppo di handicappati, giovani o adulti, di esprimere la propria dignità, libertà e sviluppo umano, significa essere orientati alla produzione di un bene relazionale.

In tutti questi casi, *dire che un bene è bene comune significa dire che è un bene relazionale in quanto dipende dalle relazioni messe in atto dai soggetti l'uno verso l'altro e può essere fruito solo se essi si orientano di conseguenza.*

L'Europa del 2000 e la "civiltà dell'amore"

Nell'attuale costruzione dell'Europa, molte sono le culture e le forze in campo. Con il declino demografico e le correlate crescenti immigrazioni da Paesi extracomunitari, aumenta e aumenterà sempre di più la *pluralità* (non è detto il pluralismo, come legittimazione, rispetto e pieno riconoscimento reciproco) degli *interessi* e delle *identità*.

Diventa urgente rifondare il progetto solidaristico della/nella/per la società, avendo ben in mente che la solidarietà deve essere differenziata e generalizzata nelle sue varie forme: economiche, politiche, sociali e culturali (o "ultime"), ossia di mondo vitale, che hanno la loro radice nel senso religioso della vita e dunque, ultimativamente, nella carità.

Occorre, per questo, che la solidarietà diventi una chiave di lettura fondamentale sia degli interessi che delle identità. E qui il ruolo della dottrina sociale della Chiesa è veramente centrale e cruciale.

Sinora l'Europa si è concentrata sull'area degli interessi, legata al mercato del lavoro, alle professioni, ai redditi e ai consumi, e al loro governo politico. Da oggi in poi occorrerà invece dare maggiore importanza all'area delle identità, che fa riferimento al senso esistenziale delle persone, al loro mondo interiore, cioè ai problemi legati alle relazioni di vita quotidiana, alle appartenenze

La solidarietà come chiave di lettura degli interessi e delle identità.

culturali, quindi anche etniche. E, a questo proposito, non bastano più le forme moderne della cittadinanza (civile, politica e sociale), perché è in gioco una quarta dimensione: la cittadinanza culturale, il cui fondamento è etico, e religioso.

Oggi il grande problema nell'organizzazione delle risposte ai bisogni sociali è legato al fatto che, nella cornice dello Stato sociale, il valore come mezzo simbolico della solidarietà non è riconosciuto e non può essere riconosciuto perché l'economia riconosce solo il denaro, la politica solo il potere, i mass media solo l'influenza. Ogni sottosistema riconosce solo la sua sfera d'influenza, solo i suoi mezzi di scambio. Le connessioni divengono molto complicate. Il problema è proprio questo: portare la riflessione sul bene comune come bene relazionale.

Il bene comune relazionale

Nel complesso dinamismo della ricerca di solidarietà, un ruolo speciale acquista oggi la costruzione di un senso nuovo di bene comune come bene relazionale. È il bene in quanto è generato e fruito da coloro che lo compartecipano come "associati" (direi anzi, in quanto "associati per amore"). Il mancato riconoscimento istituzionale (da parte del sistema societario) della solidarietà che chiamo "associativa" con esplicito riferimento alla funzione che ha di produrre beni relazionali (che sono veri e propri *goods*, azioni concrete, prestazioni, fatti vitali, non cose astratte), provoca una "crisi" anche nelle altre forme della solidarietà, sia quella politica sia quella di mercato sia quella del mondo di vita quotidiana. Solo la solidarietà associativa garantisce la continuità e il senso umano di quelle conquiste che l'universalismo formale (legale) della cittadinanza civile e politica in senso moderno hanno rivendicato, ma non hanno saputo poi sviluppare in modo tale da evitare l'inaridimento della società civile.

Si deve quindi aver ben chiaro che la solidarietà associativa non ha niente a che fare con i particolarismi e/o i clientelismi. Essa anzi richiede il massimo della partecipazio-

ne democratica interna. Nello stesso tempo, risulta più chiaro perché, nella prospettiva relazionale, a differenza di quanto pensano altri, *la solidarietà associativa non possa essere assorbita dalla cittadinanza statale o "politica"*. La solidarietà associativa è certo un diritto di cittadinanza, e acquisisce un posto particolare nel nuovo "complesso della cittadinanza postindustriale". Ma quest'ultima non è da intendersi in senso statalistico, secondo il principio per cui tutto deve stare dentro lo Stato e niente fuori di esso. Nelle politiche sociali si deve certo garantire l'universalismo. Quest'ultimo non può essere messo in causa, pena enormi regressioni. Però un conto è l'universalismo, un conto è lo statalismo. Che quest'ultimo debba essere superato non è "vero" per una presa di posizione che possa essere considerata "ideologica". Si tratta invece di una verità sociologica, in quanto di fatto lo Stato non può più essere concepito come il centro e il vertice delle società complesse.

L'esempio dell'accoglienza familiare

L'esperienza delle famiglie che esprimono la loro carità e solidarietà attraverso l'affidamento di bambini abbandonati, o senza una famiglia valida, anche a livello internazionale, può fornirci un esempio e aiutarci a capire il senso di quanto intendo dire. In questo campo si è affermato un nuovo e giusto diritto, quello che ogni bambino ha ad avere una famiglia capace di dargli un ambiente umano valido (e non viceversa, come nella vecchia adozione). Tuttavia il diritto non può funzionare se non facendo appello alla solidarietà personale di coppie che siano mosse dalla carità. È un esempio di incontro fra volontà caritativa interpersonale e regole solidaristiche di un'intera comunità politica, di intersecazione fra pubblico e privato, con la costruzione di nuove reti solidaristiche nelle quali va crescendo anche una nuova cultura della solidarietà fra le generazioni. Questa esperienza dimostra che la presa in carico del bambino non è più qualcosa di puramente assistenziale – almeno se realizzata bene – ma serve ad aiu-

La solidarietà "associativa" e il suo riconoscimento istituzionale.

Lo Stato come Stato delle "autonomie sociali".

tare, oltre al bambino, anche e soprattutto la famiglia naturale, che potrà così riprendersi il bambino non appena superate le proprie difficoltà.

Il problema della società a elevata modernizzazione è quello di costruire quelle formazioni sociali (le possiamo chiamare intermedie, per capirci) che potrebbero conferire allo Stato la connotazione di "Stato delle autonomie sociali", intese non solo come autonomie locali (come enti territoriali), ma più in generale come autonomie mobili e flessibili che basano la loro realtà sul fatto che producono beni relazionali, i quali possono o no essere legati al territorio — anche se di solito lo sono.

Si tratta, naturalmente, di individuare le condizioni sotto le quali questa strategia diventa adatta per coniugare i valori di solidarietà umana universale con gli interessi specifici di chi fa parte di questi gruppi sociali (associazioni, volontariato, cooperazione). Ma è chiaro che un tale cambiamento non può essere operato dallo Stato, né tanto meno dal mercato, perché questi attori "non lo possono capire", neppure sono in grado di osservarlo. Cognitivamente, per loro, il privato sociale è una zona buia, opaca, che non possono riconoscere. Possono utilizzarlo, se ne vedono i vantaggi per loro. Possono fare delle convenzioni con i soggetti del privato sociale, sperando che poi emergano certi effetti. Ma non lo possono comprendere. Le società complesse sono tali, fra le altre cose, anche perché spetta al mondo delle autonomie sociali essere capace di produrre i nuovi beni comuni come beni relazionali.

Attraverso questo riconoscimento nasce una cultura che non è più quella utilitaristica o contrattualistica dell'interesse pubblico o collettivo del '700, ma è un "discorso" di affermazione della persona umana, nei termini solidaristici di cui ho detto. La sola so-

luzione possibile se lo Stato sociale vuole progredire e non regredire.

BIBLIOGRAFIA

- ARDIGÒ A., *Crisi di governabilità e mondi vitali*, Cappelli, Bologna, 1980.
- CATTARINUSI B., *Altruismo e società. Aspetti e problemi del comportamento prosociale*, Angeli, Milano, 1991.
- DONATI P., *Pubblico e privato: fine di un'alternativa?*, Cappelli, Bologna, 1978.
- DONATI P., *Nuove istanze sociali e dignità umana*, in P. DONATI (a cura di), *La cultura della vita. Dalla società tradizionale a quella post-moderna*, Angeli, Milano, 1989.
- DONATI P., *Teoria relazionale della società*, Angeli, Milano, 1991.
- DONATI P., *La cittadinanza societaria*, Bologna, 1993 (in stampa).
- GIOVANNI PAOLO II, "Sollicitudo Rei Socialis", *Lettera enciclica nel ventesimo anniversario della "Populorum Progressio"*, Roma, 30 dicembre 1987.
- GIOVANNI PAOLO II, "Centesimus Annus", *Lettera enciclica nel centenario della "Rerum Novarum"*, Roma, 1 maggio 1991.
- IGNATIEFF M., *I bisogni degli altri*, Il Mulino, Bologna, 1988.
- KEOHANE R.O., *Empathy and International Regimes*, in J.J. MANSBRIDGE (ed.), *Beyond Self-Interest*, The University of Chicago Press, Chicago-London, 1990.
- LAUBIER P. (DE), *Pour une civilisation de l'amour. Le message social chrétien*, Fayard, Paris, 1990.
- LAUBIER P. (DE) ET AL. (eds.), *Pratiques de solidarités, Réalités Sociales*, Lausanne, 1991.
- MANSBRIDGE J.J. (ed.), *Beyond Self-Interest*, The University of Chicago Press, Chicago-London, 1990.
- OSTRANDER S.A., LANGTON S. (eds.), *Shifting the Debate: Public/Private Sector Relations in the Modern Welfare State*, in «Journal of Voluntary Action Research», special issue, vol. 16, n. 1-2, 1987.
- PONTIFICIA COMMISSIONE "IUSTITIA ET PAX", *La Chiesa di fronte al razzismo. Per una società più fraterna*, Roma, 3 novembre 1988.
- WALZER M., *Sfere di giustizia*, Feltrinelli, Milano, 1987.

SPENDERE MENO, SPENDERE MEGLIO: COMPATIBILITÀ E RIFORME

di Carlo Secchi

I problemi della finanza pubblica in Italia, e soprattutto quelli relativi alla riduzione e alla riqualificazione della spesa, richiedono, come lo stesso titolo di questo articolo suggerisce, considerazioni di carattere generale, ma anche taluni approfondimenti relativi a singoli grandi ambiti di intervento, che peraltro saranno poi ripresi in modo più puntuale e approfondito da altri contributi in questo stesso numero di *Personae & Imprese*, oltre che essere stati oggetto di interventi nel numero precedente.

Il "quadro di compatibilità" verrà esaminato da tre punti di vista: i principi di fondo, il particolare momento attuale, e l'evidenza quantitativa disponibile per il 1993 e per il triennio 1994-1996¹.

Successivamente, dopo alcune riflessioni relative alle entrate, anche in quanto strettamente legate alle considerazioni svolte circa la spesa, l'attenzione sarà per alcuni grandi ambiti di intervento, e in particolare, per quanto riguarda la spesa corrente, per la pubblica istruzione, la sanità, la previdenza e i trasferimenti agli enti locali, mentre si concluderà con qualche cenno anche agli investimenti pubblici, in particolare in infrastrutture, anche al fine di sottolineare le accresciute opportunità di collaborazione pubblico-privato che la situazione attuale consente.

Spesa pubblica, ruolo dello Stato e fondamenti della politica economica

Una riflessione circa il quadro di compatibilità della spesa pubblica riguarda non solo i suoi aspetti contabili (quindi l'equilibrio tendenziale e i vincoli reciproci tra entrate e uscite), il livello e la qualità della spesa,

il ruolo svolto nel sistema economico in determinate situazioni congiunturali, ma anche e soprattutto alcune questioni di fondo sottostanti. Ciò è vero in particolare per quanto riguarda il ruolo dello Stato e i fondamenti dell'intervento pubblico e della politica economica.

Non vi è dubbio, infatti, che un livello maggiore o minore della spesa pubblica (e conseguentemente dell'imposizione fiscale) dipende da diverse concezioni circa la desiderabilità di un intervento pubblico ad ampio raggio nella vita economica e sociale di un dato Paese, ovvero dalla richiesta di un ruolo il più contenuto possibile e limitato a taluni campi non demandabili all'iniziativa privata (difesa, sicurezza, beni pubblici non diversamente producibili). Dietro le varie proposte via via avanzate negli ultimi decenni vi sono non solo diverse concezioni in materia di teoria economica, ma anche diverse ideologie a confronto, con uno stretto intreccio tra dimensioni economiche e politiche del problema.

Gli anni recenti hanno visto non solo il netto affermarsi del modello di economia di mercato, ma anche orientamenti sempre più diffusi a favore di un contenimento del ruolo dell'intervento pubblico, con spazi crescenti per l'iniziativa privata e la libertà di iniziativa economica. Il modello concorrenziale basato su di un mercato libero ed efficiente è stato rilanciato non solo negli Stati Uniti dall'Amministrazione Reagan, ma anche in Europa, con la progettazione e la realizzazione del Mercato Unico Europeo.

Tuttavia sarebbe un errore pensare al prevalere di un generico modello capitalista nei principali Paesi del mondo. In effetti, come messo in luce anche da un recente studio di Albert, vi sono vari tipi di capitalismo,

Il livello della spesa pubblica dipende da diverse concezioni, non solo economiche, ma politiche e culturali.

Il modello che si sta affermando in Europa è quello tedesco dell'economia sociale di mercato: buon funzionamento del mercato, ruolo regolatore dello Stato allo scopo di destinare il surplus di risorse prodotte a fini sociali.

In Italia il problema della riduzione della spesa pubblica è percepito solo come esigenza contabile.

Il nuovo modello è ben lontano da quello seguito fino al 1992.

da cui conseguono principi di fondo per il ruolo dello Stato in economia e per la politica economica diversi tra di loro.

In Europa, il modello che si va affermando può essere individuato grazie a un'attenta lettura del recente divenire della Comunità Europea, dai principi sottostanti il già richiamato Mercato Unico Europeo al Trattato di Maastricht (che riguarda non solo il progetto di moneta unica, ma anche l'Unione Europea *tout court*). Il tipo di sistema economico e politico ivi delineato ricalca molto da vicino il modello tedesco dell'*economia sociale di mercato*, e le regole delineate per l'intervento pubblico e la politica economica sono molto simili all'esperienza maturata in Germania. I principi di fondo possono essere sintetizzati nel perseguimento dell'efficienza economica tramite un buon funzionamento del mercato, grazie alla concorrenza e al ruolo regolamentatore dello Stato, allo scopo di produrre un eccesso di risorse da destinare a fini sociali. Si tratta, quindi, di un capitalismo di tipo collettivo (per usare le parole di Albert) contrapposto a quello individualistico nord-americano. Resta tuttavia fermo il fatto che il ruolo dello Stato non è quello di intervenire direttamente, bensì di facilitare il buon funzionamento del meccanismo economico e il rispetto di alcune regole fondamentali.

I Paesi della Comunità Europea, e quindi anche l'Italia, hanno accettato tale modello di politica economica, anche se non tutti se ne sono resi ben conto e non ne hanno tratto le dovute conseguenze in termini di nuovi comportamenti pubblici.

In Italia (volendo essere ottimisti) siamo solo all'inizio del processo di acquisizione dei nuovi principi. L'impressione che si ha è che si è proceduto al recepimento di quanto imposto dalle nuove regole comunitarie (ad esempio, per quanto riguarda la non ammissibilità di determinate erogazioni alle imprese sia pubbliche che private in quanto distorsive di concorrenza, l'inizio del processo di indipendenza della Banca d'Italia e del finanziamento a condizioni non di favore delle esigenze del Tesoro, ecc.) piuttosto che all'avvio di un ampio dibattito sul nuovo contesto in cui ci si trova a operare e sulle regole che ne conseguono, quale base per

un'ampia revisione dell'intervento pubblico e della spesa pubblica. Il problema della riduzione della spesa è quindi percepito dall'opinione pubblica più come un'esigenza contabile, che come uno dei pilastri delle nuove regole del gioco. Non vi è quindi da stupirsi se gli sforzi dei vari ministri sono mal interpretati e incontrano difficoltà e resistenze.

D'altro canto, il nuovo modello è ben lontano da quello seguito sino alle elezioni politiche del 5 aprile 1992. Esso era basato su di un disavanzo corrente sostenuto da (e alimentante) un debito pubblico crescente, a sua volta reso possibile da un elevato tasso di risparmio interno, che risultava compatibile sia con le esigenze pubbliche, che con quelle delle imprese. Tuttavia, pur con alcuni aspetti positivi (come il sostegno alla domanda e quindi all'attività economica tramite una spesa pubblica elevata, anche se qualitativamente ben lungi dall'essere soddisfacente), si trattava di un meccanismo estremamente pericoloso per il rischio crescente di instabilità finanziaria, e quindi vicino ai limiti della sostenibilità. Inoltre, tale meccanismo non solo attuava un'importante redistribuzione di risorse con effetti perlomeno dubbi sul piano dell'equità, ma era particolarmente criticabile sul piano dello *sfasamento intertemporale* tra utilizzo delle risorse (per bisogni siffatti nell'immediato) e oneri relativi alla loro acquisizione (rinviati in tempi successivi, cioè alle successive generazioni). Infatti, se è vero che il meccanismo redistributivo di un debito finanziato dal risparmio interno è tale per cui comunque si consumano solo le risorse prodotte in un dato periodo (tuttavia secondo le modalità rese possibili dal meccanismo stesso), è altrettanto vero che ciò comporta un accumularsi di problemi in vista dell'inevitabile azione di risanamento che prima o poi dovrà essere intrapresa, e di cui dovranno farsi carico individui diversi da coloro che hanno beneficiato del meccanismo stesso. Per cui ne consegue non solo una possibile iniquità dovuta al tipo di redistribuzione resa possibile in un determinato periodo, ma certamente una iniquità dal punto di vista della distribuzione intertemporale dei benefici e degli oneri relativi, oltre che

una scarsa trasparenza, e quindi una scarsa democraticità dell'intero processo.

Il deteriorarsi della situazione finanziaria pubblica italiana impone comunque interventi tempestivi di risanamento coerenti con i nuovi criteri affermati in campo europeo, per cui un approfondito dibattito in materia sarebbe quanto mai opportuno per l'opinione pubblica, le parti sociali e i partiti politici italiani, particolarmente nella situazione attuale di recessione economica, che rende il risanamento stesso ancor più arduo e complesso.

Risanamento, spesa pubblica e recessione economica

Come si è detto all'inizio, in aggiunta alle questioni riguardanti i principi di fondo sottostanti l'intervento e la spesa pubblica, occorre tenere conto delle implicazioni che derivano dalla situazione congiunturale in cui si trova il sistema economico e della sua evoluzione prospettica, oltre che analizzare i vincoli posti dal contesto economico internazionale, particolarmente cruciali per una economia "interdipendente" come quella italiana. È evidente che le due ottiche con cui analizzare il problema sono strettamente interrelate; tuttavia, per comodità di esposizione, cercheremo di tenerle almeno parzialmente separate.

Da un punto di vista dei problemi "interni" si può arrivare a conclusioni diverse tra di loro a seconda che si esaminino i problemi del *risanamento* della finanza pubblica, ovvero che si presti attenzione al ruolo svolto per contrastare una data situazione *congiunturale*, ovvero, infine, che si consideri il da farsi per favorire un più sostenuto *sviluppo* del sistema economico. Per un'economia in fase di recessione come quella italiana dovrebbe prevalere l'ottica anticongiunturale. Se si tiene conto dei molti problemi strutturali che impediscono uno sviluppo più soddisfacente, dovrebbero invece prevalere orientamenti favorevoli a promuovere tale sviluppo futuro più sostenuto ed equilibrato. Tuttavia, non vi è dubbio che i problemi posti dalla finanza pubblica e dalla globalizzazione dell'economia spostano l'atten-

zione e danno la priorità assoluta ai problemi del risanamento, con pochi spazi residui per le altre due prospettive.

Non vi è da stupirsi, quindi, se molte delle misure adottate negli ultimi due anni hanno un carattere pro-ciclico, piuttosto che anticiclico, cioè favoriscono l'aggravarsi della situazione congiunturale (e ciò riguarda sia i tagli alla spesa pubblica che l'aumento della pressione fiscale). In aggiunta, le modifiche introdotte a determinati meccanismi (sia dal lato della spesa, ad esempio previdenziale, che dal lato delle imposte) hanno smorzato gli effetti degli "stabilizzatori automatici", con un conseguente freno alla loro funzione anticiclica in una fase di recessione.

La sfida che si pone è come riuscire a conciliare le esigenze del risanamento con quelle poste dalla recessione economica e dalla necessità di riavviare un meccanismo di sviluppo più soddisfacente. Ciò è particolarmente arduo in una situazione, come quella italiana, in cui il mercato e l'iniziativa privata, per le molte rigidità che tuttora sussistono, non sono pienamente in grado di compensare la "ritirata dello Stato" e il ridimensionamento della spesa pubblica. Occorre favorire al massimo tale processo, come pure riqualificare – seppure in una logica di contenimento – la spesa pubblica, agendo nella direzione di farne uno strumento di efficienza per il sistema (concetti su cui torneremo più avanti) piuttosto che di freno al suo buon operare. Ciò è possibile anche sfruttando in modo adeguato i pochi margini di manovra a disposizione, in particolare per quanto riguarda gli investimenti pubblici, come vedremo più avanti.

Per quanto riguarda i problemi "internazionali", è già stata sottolineata l'elevata interdipendenza economica (sia commerciale che finanziaria) che caratterizza l'Italia nel contesto della Comunità Europea e dell'economia mondiale.

La recessione economica è un fenomeno che affligge anche le altre economie europee e i nostri principali mercati in altri Paesi (con la parziale eccezione degli Stati Uniti). Nonostante la svalutazione della lira a seguito dell'uscita dallo SME, tali mercati possono fornire un sostegno solo limitato alle nostre esigenze congiunturali. Inoltre, non è pen-

I problemi di risanamento della finanza pubblica, di interventi anticongiunturali e di sostegno allo sviluppo economico si intrecciano.

La sfida è come conciliare le esigenze di risanamento (prioritarie) con quelle poste dalla recessione economica e dalla necessità di riavviare lo sviluppo.

La recessione riguarda quasi tutti i principali mercati.

La possibilità di contenere gli interessi sul debito è limitata dal livello dei tassi internazionali.

Il fattore credibilità è di fondamentale importanza in un libero mercato dei capitali.

La previsione del miglioramento del saldo totale e del saldo primario (al netto degli interessi sul debito).

sabile di agire sul tasso di cambio in aggiunta a quanto già conseguito, sia per i rischi legati all'inflazione, sia per le reazioni che potrebbero venire dai principali partner (innescando una logica di svalutazioni competitive, nefasta alla lunga per tutti). Ne consegue che il livello del cambio deve essere in qualche modo difeso, e ciò implica immediatamente dei vincoli per i tassi di interesse interni. Il loro livello, infatti, deve tener conto di quelli prevalenti sui mercati internazionali, e quindi i margini di manovra per fini anticongiunturali (sostegno alle imprese tramite un minor costo del denaro) e di contenimento della spesa pubblica (interessi sul debito pubblico) sono limitati, e dipendono da decisioni che le Autorità italiane non sono in grado di influenzare.

Se la possibilità di contenere gli interessi sul debito pubblico (che nel 1993 incideranno sulla spesa complessiva per circa 183mila miliardi, pari al 27% circa del totale) è limitata oltre a quanto già conseguito, aumenta inevitabilmente la pressione per la riduzione di altre voci di spesa.

I vincoli posti dal contesto internazionale riguardano anche il fatto che – soprattutto in una situazione come quella attuale di libertà di movimento dei capitali – riveste fondamentale importanza la *credibilità* di cui si gode sui mercati internazionali. Tale credibilità deriva non solo dai “fondamentali” di una data economia, ma anche e soprattutto dall'azione svolta per porre rimedio alle principali distorsioni. Pertanto, la manovra di riduzione della spesa pubblica e quindi di contenimento del debito va giudicata anche da questo punto di vista, tenendo presente che spesso determinati sacrifici in un dato settore consentono guadagni in altri (ad esempio a livello di divari tra i tassi di interesse interni e internazionali) proprio grazie al “fattore credibilità”.

In tale contesto, riveste particolare importanza il prestito concesso dalla Comunità Europea all'Italia nel gennaio 1993 per otto miliardi di ECU. Il rispetto delle clausole previste (in termini di miglioramento della finanza pubblica) è importante non tanto per la cifra in gioco, ma anche e soprattutto dal punto di vista della credibilità internazionale dell'Italia.

Occorre riflettere anche sul ruolo svolto dall'attuale bassa inflazione (fenomeno, comunque, molto positivo). Da un lato essa consente tassi di interesse più bassi, e quindi un minor servizio del debito pubblico. Dall'altro, tuttavia, essa comporta minori vantaggi per le entrate pubbliche (si attenuano, infatti, fenomeni perversi come il *fiscal drag* e l'imposta da inflazione) e impedisce una diminuzione della spesa in termini *reali* (a parità di andamento *nominale*). Ne consegue che il processo di riduzione del disavanzo in una situazione di bassa inflazione (fermo restando l'apporto positivo sul fronte degli interessi sul debito pubblico) non può contare su misure favorite dalla “illusione monetaria”, ma deve agire esplicitamente con tagli alla spesa nominale (certamente meno agevoli da conseguire, perlomeno da un punto di vista politico).

Spesa pubblica e risanamento economico nel triennio 1994-1996

Consideriamo, infine, le prospettive per la finanza pubblica e in particolare per la spesa, per quanto riguarda le stime disponibili per lo stesso anno, e gli intenti del Governo Ciampi quali emergono dal “Documento di programmazione economico-finanziaria” per il triennio 1994-1996, presentato il 13 luglio 1993.

Dopo le misure correttive decise nel maggio 1993, è previsto per lo stesso anno un miglioramento sia del saldo totale che del saldo primario (cioè, al netto degli interessi sul debito pubblico). L'Italia sarà l'unico tra i grandi Paesi della Comunità Europea a conseguire tali risultati, anche se (come detto più sopra) a scapito di quanto sarebbe richiesto in condizioni “normali” dall'attuale situazione congiunturale. Il fabbisogno (cioè il deficit di cassa) dovrebbe assestarsi poco oltre i 150mila miliardi, mentre il saldo primario sarebbe positivo (anche al netto delle ritenute fiscali sui titoli pubblici, che artificiosamente gonfiano le entrate e quindi l'avanzo primario). Tuttavia, il debito pubblico continuerà a crescere, sia in assoluto che in rapporto al PIL. Il Documento triennale si propone appunto di stabilizza-

re entro il 1996 il rapporto debito/PIL, per poi invertire la tendenza, avviandone il processo di discesa.

Tale risultato è previsto grazie a una sostanziale stabilità delle entrate (e quindi della pressione fiscale, su cui torneremo più avanti) e a una congiunta riduzione della spesa, che dal 1993 al 1996 dovrebbe diminuire di tre punti percentuali rispetto al PIL. Già per il 1994 è prevista una riduzione di 1.7 punti rispetto al PIL della spesa al netto degli interessi (per cui pure si ipotizza dal 1993 al 1996 una riduzione di oltre due punti percentuali rispetto al PIL, favorita, per i motivi sopra commentati, sull'andamento dei mercati finanziari internazionali).

I pagamenti correnti netti dello Stato dovrebbero quindi subire un marcato ridimensionamento (con una crescita nominale nel 1994 di solo l'1.4%, quindi inferiore all'inflazione, con una conseguente riduzione in termini reali). Tuttavia, il Documento approvato nel luglio 1993 non prevede gli espliciti tagli di spesa da effettuare, limitandosi a enunciare le linee-guida generali da seguire, rinviando quindi alla legge finanziaria per il 1994 (tabb. 1, 2 e 3).

Comunque, il Documento di programmazione economico-finanziaria prevede che per

il 1994 si debba attuare una "manovra" di 31mila miliardi, di cui 3mila derivanti da maggiori imposte (oltre a 4mila miliardi di ulteriore prelievo per esigenze connesse all'assettamento del bilancio), e quindi 28mila da tagli alle spese. Secondo vari osservatori, tale manovra dovrebbe essere di dimensioni maggiori, mentre pochi la ritengono eccessiva. Tra tutti, la Banca d'Italia ha criticato le cifre ipotizzate, ritenendole insufficienti rispetto alle esigenze di riequilibrio della finanza pubblica e di contenimento del debito. In particolare, secondo la Banca d'Italia non si dovrebbe procedere ad alcuna riduzione della pressione fiscale, mentre occorrerebbe agire in modo più deciso sul fronte dei tagli alla spesa pubblica.

Resta il fatto che circa tali tagli per il momento vi sono solo ipotesi e indiscrezioni, anche se non è difficile identificare, come fatto all'inizio, i grandi settori dove dovranno cadere. Il processo di definizione non sarà certo agevole, anche se alcune considerazioni possono essere svolte circa ciascuno degli ambiti di spesa interessati. Ciò sarà fatto (come anticipato all'inizio) dopo alcune riflessioni circa l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica e circa alcuni aspetti (interrelati) relativi alle entrate.

Stabilità delle entrate.

Ridimensionamento della spesa.

Tab. 1 Il sentiero di rientro (secondo il Documento di programmazione economico-finanziaria del luglio 1993)

	1993	1994		1995		1996	
	in % del PIL	in % del PIL	'94/'93	in % del PIL	'95/'94	in % del PIL	'96/'95
Entrate totali	34.4	32.7	2.9	32.7	5.1	32.7	5.4
Spese primarie (incl. operaz. finanziarie)	32.4	30.7	0.2	30.0	2.6	29.1	2.1
Interessi	11.7	10.6	-3.7	10.0	-1.2	9.4	-1.2
Saldo primario	2.0	1.9	—	2.7	—	3.6	—
Fabbisogno	9.7	8.7	—	7.4	—	5.8	—
Debito/PIL	119.1	121.4	—	123.3	—	123.2	—
Incarico correnti	34.1	32.4	2.8	—	—	—	—
di cui: tributari	26.9	25.7	1.1	—	—	—	—
altri	7.2	6.6	-2.7	—	—	—	—
Spese primarie correnti	28.6	27.5	1.3	—	—	—	—
di cui: trasferimenti	17.9	17.2	1.7	—	—	—	—
altre	10.8	10.3	0.7	—	—	—	—
Spese in conto capitale	3.3	2.9	-8.8	—	—	—	—

Spendere meno ma soprattutto spendere meglio: il problema dell'efficienza della spesa e della sua efficacia

L'efficienza, cioè l'uso ottimale delle risorse, e l'efficacia, cioè il rapporto risorse-risultati, sono i due criteri-guida.

Alle considerazioni di carattere generale, ovvero più legate alla situazione contingente, sin qui svolte, occorre aggiungere alcune riflessioni sul tema dell'efficienza e dell'efficacia della spesa pubblica. I due termini (a volte erroneamente usati come sinonimi) indicano due importanti punti di vista da cui formulare un giudizio sulla qualità e sulla adeguatezza della spesa pubblica.

L'efficienza si riferisce al rispetto del principio di un uso ottimale in senso economico delle risorse, cioè tale da massimizzare il risultato (nel nostro caso, produttività sociale, piuttosto che privata, pur con tutti i problemi teorici e pratici che il concetto comporta). Alternativamente, uso delle risorse con un costo opportunità minimo rispetto agli usi alternativi che potrebbero essere fatti. L'efficacia si riferisce invece al rapporto risorse/risultati conseguiti, cioè a una valutazione dei mezzi impiegati in rapporto ai fini conseguiti. Ciò consente un raffronto rispetto a modalità alternative sia dal punto di vista degli strumenti per uno stesso fine (ad esempio, un sussidio in denaro piuttosto che l'erogazione diretta del servizio cui lo stesso è vincolato), sia dal punto di vista dei risultati conseguiti in modi diversi a parità di costi.

L'efficienza e l'efficacia sono due criteri-guida spesso disattesi, come viene sottolineato dalle continue denunce relative agli sprechi nella spesa pubblica. Tali sprechi, tuttavia, sono spesso solo l'aspetto più eclatante, ovvero la punta dell'iceberg di un fenomeno ben più complesso e con effetti devastanti sul livello e sulla qualità della spesa pubblica. In moltissime circostanze l'ammontare speso risulta eccessivo e i risultati ottenuti sono giudicati deludenti per la mancata applicazione di principi organizzativi e gestionali da sempre seguiti sia dalle imprese che dalle famiglie (o dai singoli consumatori). La richiesta di introdurre principi e persone appartenenti alla cultura manageriale nella pubblica amministrazione sottolinea, con la proposta di un rimedio, la situazione insoddisfacente appena commentata.

Inoltre, nel riflettere sui concetti di efficienza e di efficacia, occorre distinguere tra un'ottica di tipo statico e una di tipo dinamico. Il livello e la qualità della spesa pubblica, infatti, vanno giudicati non solo con riferimento allo stato attuale delle risorse disponibili e dei molteplici bisogni da soddisfare, ma anche dal punto di vista delle conseguenze sulla crescita del sistema economico e quindi sulla sua capacità di sostenere la spesa pubblica in futuro. Il riferimento è non so-

Tab. 2 *Conto di cassa del settore statale (dati consuntivi per il 1991 e il 1992 e obiettivi del Dpef del luglio 1993 per lo stesso anno)*

	Var. %		
	1992/1991	1993/1992	
Incassi correnti netti*	9.6	6.5	
Incassi tributari netti*	13.5	4.4	
Pagamenti correnti netti* (escl. interessi)	6.4	1.4	
Spese pers. in servizio*	4.0	3.5	
Spese pers. in quiescenza*	11.1	11.2	
Trasferimenti netti* (escl. F.S.)	5.7	-0.6	
Trasferimenti alle F.S.	29.0	7.3	
Altri pagamenti correnti	3.6	2.5	
Spese in conto capitale	2.0	7.7	
miliardi			
	1991	1992	1993
Saldo primario corrente netto (1)	29.801	44.570	67.754
Saldo primario netto (1)	-21.880	-7.353	13.788
Interessi netti (2)	129.340	151.455	164.988
Fabbisogno	151.220	158.808	151.200
Dismissioni	2.100	—	—
Fabbisogno (netto di dismissioni)	149.120	158.808	151.200

* Al netto di ritenute fiscali, sanitarie e previdenziali su stipendi e pensioni statali, delle ritenute sugli interessi dei titoli pubblici, delle regolarizzazioni contabili con le regioni a statuto speciale, degli aggi, dei contributi fiscalizzati assegnati in spesa con mandati reversibili in quietanze di entrata, e delle riscossioni anticipate di contributi da parte dell'INPS (1992). Per il 1993, la quota ICI di competenza dello Stato è stata riassegnata fra le entrate tributarie. Sempre per il 1993, alcune delle partite compensative sono state stimate.

(1) Al netto delle ritenute sui titoli pubblici e, per il saldo primario netto, dei proventi da dismissioni.
(2) Al netto delle ritenute.

Fonte: Elaborazioni de *Il Sole-24 Ore* (27 agosto 1993) su dati del Ministero del Tesoro.

Devono anche essere considerate le conseguenze della spesa sulla crescita del sistema.

lo alle questioni relative all'*intertemporalità* cui già si è fatto cenno, ma anche al fatto che talune spese classificate come correnti hanno una componente di investimento molto importante, come ad esempio quelle relative al "capitale umano", quali l'istruzione e la sanità. Quindi, un giudizio sulla spesa corrente deve tenere conto del fatto che parte di essa lo è in senso pieno, mentre altra parte va valutata anche dal punto di vista del contributo alle prospettive di crescita del sistema economico (proprio come se si trattasse di opere pubbliche tradizionali).

Efficienza della spesa ed efficienza delle entrate: alcune brevi considerazioni

Pur essendo la nostra attenzione in questa sede principalmente rivolta ai problemi della spesa pubblica e alla esigenza di un suo con-

tenimento e una sua riqualificazione, siano consentite alcune brevi riflessioni anche relative al lato delle entrate (con riferimento, seppure per motivi diversi, alla pressione fiscale e ai proventi straordinari da privatizzazioni).

Infatti, l'esigenza non più procrastinabile di ridurre la spesa pubblica in Italia deriva sia dalla necessità di eliminare il deficit pubblico e di trasformarlo in un surplus per consentire al debito pubblico di diminuire, sia dal fatto che è sempre più difficile agire (come è stato fatto anche nel biennio 1992-93) dal lato delle entrate, dati i livelli raggiunti dalla pressione fiscale. Uno studio dell'OCSE pubblicato a fine agosto 1993 mostra che non solo il nostro Paese con il 42.4% di entrate tributarie rispetto al PIL è in linea con i principali Stati della Comunità Europea, ma in particolare che tra il 1980 e il 1992 la pressione fiscale rispetto al PIL ha "gua-

L'esigenza di ridurre la spesa pubblica non è più procrastinabile.

Tab. 3 *Fabbisogno 1993: Conto di cassa del settore statale**

	Obiettivo stabilito dalla Finanziaria '93 (R.P.P. 30.9.92) A	Ricalcolo della Relazione di cassa del 26.3.93 B	Obiettivo dopo la conversione del maggio '93** C	Confronto con l'obiettivo del 30.9.92 C-A	Effetti della conversione di maggio '93 C-B
Incassi totali	548.468	530.975	538.632	- 9.836	+ 7.657
— correnti	543.506	526.013	533.920	- 9.586	+ 7.907
— tributari	428.300	419.000	421.134	- 7.166	+ 2.134
— vendita beni e servizi	13.715	13.965	14.085	+ 370	+ 120
— altri	101.491	93.048	98.701	- 2.790	+ 5.653
Pagamenti (esclusi interessi)	496.923	505.922	499.963	+ 3.040	- 5.959
— correnti	443.153	452.652	448.433	+ 5.280	- 4.219
— trasferimenti	274.936	281.360	279.825	+ 4.889	- 1.535
— altri	168.217	171.292	168.608	+ 391	- 2.684
— in conto capitale	53.770	53.270	51.530	- 2.420	- 1.740
Operazioni finanziarie nette (escluse dismissioni)	- 10.240	- 9.148	- 7.148	+ 3.092	+ 2.000
Saldo primario	+ 41.305	+ 15.905	+ 31.521	- 9.784	+ 15.616
Interessi	196.305	187.105	182.721	- 13.584	- 4.384
Fabbisogno	155.000	171.200	151.200	- 3.800	- 20.000
Dismissioni	7.000	7.000	—	- 7.000⁽¹⁾	- 7.000⁽¹⁾
Fabbisogno totale	148.000	164.200	151.200	+ 3.200	- 13.000

* Nuova versione dei conti, che riflette principalmente l'uscita delle Ferrovie (dopo la trasformazione delle F.S. in Spa) e altri cambiamenti istituzionali. Per ragioni di comparabilità non si è tenuto conto, nell'entrata e nella spesa, della quota ICI assegnata agli incassi dello Stato e poi riassegnata in uscita ai Comuni.

** Obiettivo ribadito nel Documento di programmazione economico-finanziaria del 13.7.93.

(1) La rinuncia ai proventi da dismissioni è solo contabile. Si è deciso che questi proventi, nella misura in cui si realizzeranno, andranno in un fondo per l'ammortamento del debito, senza transitare per il conto del fabbisogno.

La dinamica della pressione fiscale italiana è la più elevata in Europa.

A essa si devono aggiungere i costi diretti e indiretti che gravano sul contribuente.

Le privatizzazioni possono contribuire al risanamento, non tanto per le entrate, quanto per l'interruzione di flussi di spesa a carico del bilancio pubblico.

Eventuali risparmi sul personale possono non influire sulle finanze pubbliche se i tagli vengono effettuati con i prepensionamenti.

dagnato" 12.2 punti percentuali (al primo posto tra i Paesi della CE). Il livello raggiunto ha velocemente trasformato il problema economico della pressione fiscale in Italia e della equità nella distribuzione del carico in un problema politico. Il rischio sempre più concreto di "rivolta fiscale" impedisce ogni ulteriore aggravio della pressione tributaria, unitamente al fatto che i livelli raggiunti rappresentano (soprattutto nell'attuale fase congiunturale) un ulteriore elemento di freno alla domanda e quindi contribuiscono negativamente al più generale andamento dell'economia.

Tuttavia, nel riflettere sulla pressione fiscale in Italia, spesso si dimenticano le considerazioni di efficienza e di efficacia già viste sopra a proposito della spesa.

In particolare, vogliamo qui sottolineare il fatto che ai dati sopra riportati relativamente alla pressione fiscale, occorre aggiungere i costi diretti e indiretti che gravano sul contribuente, a causa della complessità e della farraginosità delle norme in materia. Una decisa azione in tal senso comporterebbe, anche a parità di pressione fiscale e quindi di gettito, risultati molto importanti, dato che si tradurrebbe in sgravi sia di tipo monetario, che di tipo "psicologico" dal punto di vista del contribuente. D'altro canto, un capitolo molto importante della Scienza delle Finanze è la teoria dell'"illusione finanziaria" (formulata da Puviani nel 1903), secondo la quale i tributi devono essere applicati con le modalità più semplici possibili dal punto di vista dell'esazione e in modo tale da non comportare aggravii (anche di tipo psicologico) per il contribuente.

Infine, anche per tornare ai problemi relativi alla spesa, nel caso di molti tributi occorre valutare attentamente i costi della loro esazione, sia diretti che indiretti. Probabilmente, molti tributi potrebbero essere aboliti con un vantaggio, anziché con un danno, per le finanze pubbliche!

Per quanto riguarda le entrate di tipo straordinario connesse alle privatizzazioni, sembra opportuno ribadire quanto sia importante procedere spediti nell'attuazione pratica di quanto a lungo professato. Risultati concreti e sostanziosi su tale fronte sarebbero importanti da almeno tre punti di vi-

sta: la riduzione del ruolo dello Stato e della classe politica in settori impropri, con un parallelo rinvigorimento del ruolo del mercato e dell'iniziativa privata; un contributo alle entrate pubbliche (che, tuttavia, occorre non sopravvalutare); un contributo al contenimento della spesa. Infatti, spesso si sottovaluta il fatto che il risultato più importante di talune ipotesi di privatizzazioni sarebbe conseguibile non tanto in termini di proventi, quanto dall'interruzione di flussi di spesa diretta o indiretta a carico del bilancio pubblico. Secondo stime approssimate, il 10% circa dell'attuale debito pubblico italiano corrisponde alle erogazioni dello Stato a favore delle imprese pubbliche e a partecipazione statale nel solo decennio degli anni '80. È un esempio assai illuminante del concetto che si è voluto sottolineare, e cioè dei benefici effetti che possono essere conseguiti con le privatizzazioni anche sul fronte della spesa!

Tagli e riforme della spesa corrente

Dati gli approfondimenti offerti in altri articoli di questo stesso numero di *Personae & Imprese*, non entreremo in questa sede in un'analisi dettagliata relativa ai macrosettori di spesa pubblica corrente (richiamati all'inizio), quali pubblica istruzione, sanità, previdenza e trasferimenti agli enti locali. Né sembra il caso di dover insistere oltre sulla necessità di riqualificare in senso manageriale la spesa, nel rispetto dei principi di efficienza e di efficacia sopra richiamati. Molti sono i risparmi ipotizzabili nell'acquisizione di beni e di servizi, come pure nelle spese per il personale.

Tuttavia, occorre a questo punto un'importante distinzione. Mentre ipotetici risparmi nell'acquisizione di beni e di servizi comportano benefici per il bilancio dello Stato (a fronte di un danno per chi li produce e in precedenza li vendeva alla Pubblica Amministrazione), nel caso del personale eventuali risparmi possono non influire sulle finanze pubbliche, soprattutto se i "tagli" vengono effettuati tramite prepensionamenti.

L'abnorme numero di pensionati in Italia (e la conseguente esplosione della spesa) rap-

presenta non solo un onere per la spesa pubblica, ma anche uno spreco di risorse potenzialmente produttive. Occorrerebbe una serie di stimoli al mercato perché tali risorse possano essere riutilizzate per fini produttivi, e in particolare occorrerebbero misure per un loro utilizzo per fini sociali nel soddisfacimento di bisogni ora disattesi o per finalità pubbliche che ora risulta troppo costoso conseguire. Un'adeguata combinazione di incentivi e di disincentivi potrebbe servire a tale scopo.

D'altro canto, l'equilibrio demografico è sempre più precario, e il numero dei pensionati supera ormai quello dei lavoratori. Un meccanismo redistributivo come il nostro rischia di non essere più sostenibile in tempi brevi, e comunque anche dal punto di vista di un corretto uso delle risorse disponibili è chiaro che si deve porre mano a questo problema. L'esigenza di contenere la spesa previdenziale, in un momento in cui il risanamento della finanza pubblica porterebbe paradossalmente a farla aumentare (tramite i prepensionamenti), rappresenta lo stimolo per un ampio dibattito in proposito e l'introduzione di soluzioni innovative, anche grazie a un miglior funzionamento del mercato nell'impiego delle risorse produttive (compreso il lavoro).

In una situazione di emergenza finanziaria, di mutato contesto economico internazionale e di assetto demografico profondamente cambiato rispetto a non molti anni fa, non esistono "diritti acquisiti" che non possano essere rimessi in discussione. Nel momento in cui cambiano le regole di funzionamento del sistema economico per motivi interni e internazionali, tutti i suoi principali aspetti e meccanismi devono essere rivisti, nell'ottica di aumentare l'efficienza complessiva del sistema stesso a beneficio di tutta la collettività.

L'accordo sul costo del lavoro del 3 luglio 1993 è un chiaro esempio di quanto appena detto, e sarebbe un grave errore considerarlo una sorta di "credito" da parte di taluni per evitare i costi su altri fronti (come previdenza e sanità) che dovranno essere necessariamente riformati.

La necessità di rimettere in discussione i "diritti acquisiti" riguarda anche i trasferimenti

agli enti locali, soprattutto alle regioni a statuto speciale, che creano situazioni di palese iniquità nei confronti del resto del Paese. La riqualificazione della spesa pubblica in un'ottica di maggiore efficienza e di una sua riduzione richiede anche di porre mano a tali situazioni, come pure richiede una ben maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni locali. Dato che il Trattato di Maastricht introduce un esplicito vincolo di bilancio per lo Stato (tramite l'accesso al credito a condizioni di mercato, e non preferenziali), non si vede perché lo stesso principio non debba valere nella sostanza (oltre che nella forma) per i vari livelli di governo locale. Un grado ben maggiore di oculatezza e di efficienza dovrà essere richiesto anche a questi ultimi, perché l'eventuale recupero di capacità impositiva non potrà (dato il livello della pressione fiscale) che riferirsi a tributi sostitutivi di quelli statali, e non aggiuntivi.

Infine, soprattutto per quanto riguarda pubblica istruzione e sanità, occorre richiamare la caratteristica di contributo al miglioramento del "capitale umano" di tali voci di spesa, cui si è fatto cenno più sopra. Fermo restando tutto quanto detto circa il rispetto di principi di efficienza, è importante non incidere negativamente sulla componente "di investimento" di tali interventi, per non pagare poi un prezzo in termini di futuro cattivo funzionamento del sistema economico, superiore ai risparmi conseguiti.

Spesa pubblica e collaborazione pubblico-privato

Prima di concludere, sono opportune alcune riflessioni circa la spesa pubblica per investimenti. L'argomento ben si presta a sottolineare l'importanza di nuove forme di collaborazione pubblico-privato per dare una risposta adeguata ai bisogni del Paese. In Italia si vive il paradosso di una presenza pubblica abnorme, e nel contempo di un dilagare dell'iniziativa privata in settori normalmente ritenuti di competenza dello Stato (esistono, infatti, a titolo di esempio, la posta pubblica e la posta privata, la polizia pubblica e quella privata, ecc.). Tuttavia, ciò

In una situazione di emergenza finanziaria, di mutato contesto economico e demografico non possono esistere "diritti acquisiti".

Ciò vale anche per i "diritti acquisiti" delle regioni a statuto speciale.

Le spese per il miglioramento del capitale umano sono spese di investimento.

In Italia dilaga l'iniziativa privata in campi normalmente di competenza dello Stato.

non è servito sinora a promuovere forme di collaborazione tali da sfruttare al meglio le scarse risorse disponibili.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria del luglio 1993 prevede una riduzione delle spese in conto capitale nel 1994 dell'8.8% rispetto all'anno in corso. È probabile che grazie agli effetti dell'operazione "mani pulite" ciò sarà possibile tramite risparmi senza incidere sulle opere programmate. Tuttavia, si tratta di una tendenza in linea di principio pericolosa, dato il grave fabbisogno arretrato di infrastrutture e in generale di opere pubbliche del nostro Paese.

La prevista riduzione delle spese di investimento dello Stato può favorire il ruolo dell'iniziativa privata.

In questo settore, come e forse più che in altri, devono essere pensate nuove forme di collaborazione pubblico-privato (come il *project financing*) per mobilitare le risorse necessarie. Non solo si tratta di rimettere in moto un settore in grave crisi, con importanti effetti positivi anche dal punto di vista anticongiunturale e occupazionale, ma anche di porre mano a un processo di generale ammodernamento del Paese non più differibile.

Siamo quindi di fronte a una preziosa opportunità di valorizzazione di nuove iniziative imprenditoriali. Il ridimensionamento del ruolo dello Stato (che consegnerà anche al processo di privatizzazioni) deve contribuire a favorire una crescita del ruolo dell'iniziativa privata e quindi la responsabilizzazione delle imprese e degli individui nel soddisfacimento di bisogni prima genericamente

lasciati alla mano pubblica. Il fragile tessuto imprenditoriale italiano può consolidarsi e rinnovarsi in tale processo, ed è precisa responsabilità del Governo e del Parlamento favorire al massimo tale evoluzione, anziché cercare (come spesso fatto sino al recente passato) di ostacolarla e mortificarla.

NOTE

¹ Si veda il Documento triennale di programmazione economico-finanziaria presentato dal Governo Ciampi il 13 luglio 1993, anche quale base per la legge finanziaria 1994, presentata nel settembre 1993.

BIBLIOGRAFIA

- ALBERT M., *Capitalismo contro capitalismo*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- EUFEMI M. (a cura di), *Politiche di bilancio, vincoli europei e politiche di sviluppo*, Atti del seminario di studi organizzato dai Gruppi parlamentari della DC (Roma, 19 febbraio 1993), Edizione Cinque Lune, Roma, 1993.
- MONTI M., *Il governo dell'economia e della moneta*, Longanesi, Milano, 1992.
- POCAR F., SECCHI C. (a cura di), *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 1992.
- PUVIANI A., *Teoria dell'illusione finanziaria*, a cura di F. VOLPI, Istituto Editoriale Internazionale, 1973.
- SECCHI C., *Il modello tedesco*, in «Relazioni internazionali», ISPI, Milano, marzo 1993.

IL CONTROLLO DELLA SPESA: LA PREVIDENZA

di Onorato Castellino

All'inizio della presente legislatura, il sistema previdenziale italiano, per effetto dell'eredità lasciata dalle legislature precedenti, soffriva di due gravi anomalie. La prima riguardava l'equilibrio finanziario, ossia la redistribuzione *tra* generazioni. Nella primavera del 1991 erano state rese note due proiezioni, rispettivamente dovute all'INPS e alla Ragioneria generale dello Stato, e relative alla componente maggiore del sistema previdenziale, il Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD). Secondo queste proiezioni, l'aliquota contributiva necessaria per pareggiare i conti — ossia per raccogliere una somma sufficiente a pagare le pensioni dovute — sarebbe stata pari, nell'ipotesi di legislazione immutata, al 45% circa nel 2010 e al 55% circa nel 2025.

Anche per il settore pubblico, benché meno frequenti e meno note, le previsioni indicavano una costante tendenza all'aggravamento dell'onere delle prestazioni previdenziali.

Questi andamenti erano la conseguenza di una produzione legislativa volta unicamente all'immediato, e incurante delle conseguenze che si sarebbero verificate nel medio-lungo periodo per effetto sia della maturazione del sistema, sia delle tendenze demografiche che portano verso l'innalzamento del rapporto tra il numero dei pensionati e il numero degli attivi.

La seconda anomalia atteneva ai flussi redistributivi all'interno di *una stessa* generazione. Questi si attuano attraverso la diversificazione, tra settori produttivi e/o tra individui, del "rendimento" dei contributi, ossia del rapporto fra i trattamenti pensionistici percepiti e i contributi a suo tempo versati.

La determinazione del rapporto tra presta-

zioni e contributi era affidata a una legislazione in cui non si riusciva a ravvisare una *ratio*. Ogni regime era infatti disciplinato da un suo proprio insieme di leggi, incrostate negli anni attraverso continue modificazioni e sovrapposizioni. Le differenze si risolvevano in allontanamenti dall'equità attuariale che non andavano coerentemente a favore degli stati di maggiore bisogno, ma agivano casualmente, non di rado in maniera "perversa", ossia favorendo più che proporzionalmente chi già si trovava nella fascia superiore, anziché inferiore, di reddito e di benessere.

Dal precedente, e sia pur breve, esame dei principali difetti del sistema discende immediatamente l'indicazione delle linee della necessaria e indilazionabile riforma.

Il primo ordine di misure doveva proporsi di eliminare (se non quando essa apparisse razionalmente motivata) la *redistribuzione entro le generazioni*, ossia il differente rendimento dei contributi implicito nella normativa dei diversi regimi. Questa maggiore uniformità, per non aggravare i problemi finanziari, doveva essere perseguita ritoccando dall'alto verso il basso, e non viceversa. Ciò in particolare significava allineare alla normativa del FPLD quella degli altri regimi, normalmente più generosi.

Il secondo ordine di misure doveva affrontare *gli squilibri finanziari*, in particolare (ma non soltanto) quelli del FPLD, considerando realisticamente l'andamento previsto della popolazione attiva e della popolazione pensionata e rideterminando le promesse previdenziali in modo compatibile con questo andamento e con la massima aliquota che è ragionevole proporsi di applicare.

Il Governo Amato (non senza qualche con-

La prima anomalia del sistema previdenziale italiano: una pesante redistribuzione a carico delle generazioni future.

La seconda anomalia: assenza di *ratio* nel rapporto fra prestazioni e contributi, spesso perverso.

Il contenuto degli interventi in materia previdenziale del Governo Amato: uniformazione delle norme relative ai lavoratori dipendenti, correzione delle tendenze di spesa.

trasto tra i suoi membri) ha dato dimostrazione della propria volontà di agire con risolutezza.

Il 14 luglio 1992, il Governo ha presentato un disegno di legge-delega che, con l'art. 3, prevedeva numerosi e significativi interventi in materia previdenziale (gli altri articoli disciplinavano materie diverse). Il disegno ha avuto una sorte inconsueta e particolarmente agitata, perché lo stesso Governo ha più volte emendato le proprie proposte (sempre in direzione di un più severo rigore) nel corso del dibattito parlamentare. Sotto la spinta della crisi valutaria di metà settembre e dell'atmosfera di tensione, se non di panico, diffusasi in tutto il Paese, l'ultima versione del testo è stata definitivamente approvata con la legge 23 ottobre 1992, n. 421.

I principali punti dell'art. 3 della legge-delega, e del conseguente decreto delegato (30 dicembre 1992, n. 503), si possono brevemente ricordare riconducendoli ai due ordini di finalità sopra indicati.

Uniformazione delle normative. Il preambolo all'art. 3 indica, tra gli scopi del provvedimento delegato, quello di «garantire... trattamenti pensionistici obbligatori omogenei». A questo scopo concorrono (insieme con altre di minore importanza) le seguenti misure:

a) graduale estensione a tutti i regimi del meccanismo di determinazione della retribuzione pensionabile previsto per il FPLD¹;

b) fatte salve le facoltà spettanti a chi ha già maturato il diritto, estensione a tutti i lavoratori dipendenti pubblici e privati della disciplina del FPLD in materia di pensione di anzianità², con effetto immediato per chi abbia anzianità non superiori a 8 anni, e con parificazione graduale entro 10 anni per gli altri;

c) applicazione a tutti coloro che entreranno per la prima volta nell'attività lavorativa, in qualunque settore, a partire dal 1° gennaio 1993, delle norme del FPLD.

Correzione delle tendenze della spesa. Anche a questo proposito è innanzitutto importante il primo capoverso del primo comma dell'art. 3, che indica tra gli scopi del provvedimento quello di «stabilizzare al livello

attuale il rapporto tra spesa previdenziale e prodotto interno lordo».

È inoltre evidente che anche le innovazioni di cui al punto precedente avranno un effetto, sia pure assai lento, di riduzione della spesa.

Più specificamente, sono degne di particolare attenzione le seguenti misure:

a) graduale elevazione (un anno ogni due, a partire dal 1994) dell'età pensionabile a 65 anni per gli uomini e a 60 per le donne;

b) graduale elevazione da 5 a 10 anni del periodo di calcolo della retribuzione media pensionabile³.

Poiché, infine, tutte queste misure non possono avere effetto che sul *flusso* delle nuove pensioni, e perciò incidono lentamente sullo *stock* delle pensioni in essere e sul volume della spesa, il Governo è intervenuto sui meccanismi di perequazione automatica sia escludendo ulteriori aumenti per il 1992, sia limitando al 3.5% l'indicizzazione complessiva per l'anno 1993.

La legge-delega prevede inoltre una disciplina della perequazione automatica avente il «fine di garantire, tenendo anche conto del sistema relativo ai lavoratori in attività, la salvaguardia del potere d'acquisto».

La dizione è molto elastica, e, mentre sembra volere rendere più certa la tutela del valore reale delle pensioni, in realtà toglie molto più di quanto aggiunga. L'unico miglioramento rispetto allo *status quo* è infatti l'indicizzazione ai prezzi dell'intero importo della pensione⁴. La norma vigente contemplava peraltro un collegamento, oltre che con i prezzi, anche con i salari minimi contrattuali, mentre la nuova norma, così come precisata dall'art. 11 del decreto delegato, non dispone alcun riferimento automatico alla dinamica delle retribuzioni reali⁵.

Il giudizio d'insieme su questi provvedimenti non può che essere positivo. Le ore di ansia e di tensione vissute attorno alla crisi di settembre hanno aiutato Governo e Parlamento a migliorare un provvedimento che, nella prima stesura, era ancora troppo blando e timoroso. In particolare, la legge-delega mette in moto un processo irreversibile ver-

Il giudizio d'insieme sui provvedimenti è positivo, pur con qualche occasione mancata.

so l'unificazione delle normative (avvicinando gli altri regimi al FPLD), l'aumento dell'età di pensionamento, l'allungamento del periodo di riferimento della base pensionabile.

In qualche caso, peraltro, il sia pure parziale cedimento a resistenze e opposizioni, o la mancata percezione delle effettive conseguenze di una norma o di una combinazione di norme, non hanno permesso di cogliere appieno l'occasione per una radicale e definitiva riforma. Si deve in particolare rilevare che:

a) l'enfasi sulla cessazione del rapporto di lavoro per il conseguimento della pensione e sull'estensione dei limiti al cumulo tra pensione e retribuzione rischia di incentivare l'evasione fiscale e contributiva;

b) il mantenimento del limite di età per le donne cinque anni sotto il livello previsto per gli uomini, congiunto con la maggiore longevità femminile, limita i risparmi di spesa che ne deriveranno;

c) il mantenimento nel FPLD del limite di 35 anni per la pensione di anzianità rende in molti casi irrilevante, e comunque meno incisivo, l'aumento dell'età pensionabile.

Con riferimento a questi ultimi due punti, spiace che il legislatore abbia perso l'occasione di inserire nel sistema previdenziale una maggiore elasticità collegata con una più attenta equità attuariale. In altre parole, il mantenimento della riduzione di cinque anni per la pensione di vecchiaia delle donne e del limite di 35 anni per la pensione di anzianità avrebbe dovuto essere subordinato a una riduzione dell'importo dei trattamenti proporzionale alla maggiore durata del periodo di godimento rispetto a quello prevedibile per un sessantacinquenne. Al tempo stesso, avrebbero dovuto essere fortemente attenuate, se non addirittura eliminate, le limitazioni al cumulo fra pensione e reddito da lavoro.

Una combinazione siffatta, pur consentendo la desiderata elasticità di scelta alle donne e ai lavoratori con 35 anni di anzianità, avrebbe eliminato sia gli incentivi perversi all'occultamento di attività, sia l'eccessivo onere tuttora imposto alla collettività dai pensionamenti in età largamente inferiore a

quella alla quale può essere fisiologicamente protratta la vita lavorativa.

La riduzione delle promesse previdenziali operata con i provvedimenti del 1992 è sensibile, ma anche lenta e graduale. Il rispetto dei "diritti quesiti", intesi in senso molto ampio, fa sì che le classi di età vicine al pensionamento non vedano sostanzialmente mutate (se non, come già accennato, per il raffreddamento dell'indicizzazione) le aspettative sulle quali avevano fatto conto.

Per le classi più giovani l'incidenza della riforma è invece di tutto rilievo. È quindi probabile che, nell'ambito di queste classi, aumenti il numero dei gruppi o delle categorie di lavoratori desiderosi di affiancare alla copertura obbligatoria una integrazione volontaria, collettivamente pattuita.

Anche per questa ragione, il dibattito sulla riforma del sistema previdenziale è stato collegato con quello sulla opportunità di istituire nel nostro Paese i fondi pensionistici integrativi, da gestire con il metodo della *capitalizzazione*.

In Italia già godono di fondi integrativi i dipendenti di molte banche o istituti finanziari di diritto pubblico, così come quelli di grandi aziende o gruppi di aziende (Fiat, Montedison, Olivetti, ENI) o come la generalità dei dirigenti industriali, grazie al "Previdai". È vero però che sino al 1992 non esisteva un preciso quadro legislativo entro cui questi fondi operassero, né un sistema di controlli sulla loro gestione. Per istituzione dei fondi pensione deve quindi più propriamente intendersi una loro più attenta considerazione da parte del legislatore.

Ciò è appunto avvenuto della già ricordata legge 23 ottobre 1992, n. 421, la quale, con la lettera v) del primo comma dell'art. 3, ha delegato il Governo a disciplinare «la costituzione, la gestione e la vigilanza di forme di previdenza... per la erogazione di trattamenti pensionistici complementari... su base volontaria, collettiva o individuale, ... con l'osservanza di sistemi di capitalizzazione... prevedendosi la possibilità di concessione di agevolazioni fiscali».

Per l'attuazione della delega relativa alla previdenza complementare, il Parlamento ha concesso un termine più ampio di quello pre-

Si sarebbe dovuto inserire nel sistema previdenziale una maggiore elasticità collegata con maggiore equità.

È scarsa l'incidenza della riforma nelle classi di età vicine al pensionamento, ma molto pesante sulle generazioni più giovani.

La nuova regolamentazione della previdenza complementare, su base volontaria, collettiva o individuale.

visto per la previdenza obbligatoria (nove mesi in luogo di tre).

Il Governo è stato assai rapido: già a fine gennaio 1993 la stampa dava notizia di un testo di decreto delegato in materia di previdenza complementare predisposto dal Ministero del Lavoro e trasmesso all'esame degli altri ministeri interessati, in particolare di quelli finanziari, e delle riserve sollevate da questi ultimi sull'onere che ne sarebbe derivato alla finanza pubblica.

Ai primi di marzo, si è avuta notizia dell'approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri, di un nuovo testo, meno liberale sotto il profilo dei contributi sociali e del trattamento tributario. Dopo le osservazioni dei due rami del Parlamento, il decreto è stato definitivamente approvato dal Consiglio dei Ministri il 9 aprile 1993.

I fondi pensione possono essere alimentati da contributi a carico del lavoratore o del datore di lavoro, oppure da quote dell'accantonamento annuale al trattamento di fine rapporto (TFR). Secondo il testo reso noto dalla stampa, le somme a carico dei lavoratori sono pienamente assoggettate alla contribuzione previdenziale, e sotto il profilo tributario godono di una detrazione di imposta nella misura del 27%, computata su un importo non superiore a 3 milioni annui.

Le quote a carico dei datori di lavoro scontano un contributo previdenziale (detto di solidarietà) ridotto al 10%; sono inoltre deducibili in sede di determinazione del reddito d'impresa, ma soltanto fino alla concorrenza della metà della quota prelevata dal TFR. Tenuto conto del fatto che le somme versate dai datori di lavoro non concorrono a formare la base pensionabile, e che quindi la riduzione dell'aliquota contributiva è in parte compensata dalla minore "promessa" del sistema previdenziale obbligatorio, si può valutare nel 25% circa il beneficio complessivo (fiscale e contributivo) concesso dalla finanza pubblica alle quote versate dai datori di lavoro.

La quota derivante dal TFR, infine, essendo già esente (al momento dell'accantonamento) da contribuzione e da imposizione, è neutrale per la finanza pubblica, ma non per le imprese, le quali perdono una fonte

di finanziamento particolarmente favorevole (su di essa si computa infatti un tasso di interesse annuo dell'ordine del 6%).

Le somme che affluiscono al fondo pensioni sono gravate da un'imposta del 15%, a fronte della quale le prestazioni beneficiano di un credito di imposta pari ai 15/85 del loro ammontare. Le prestazioni erogate (nella misura massima del 50% del maturato) in forma di capitale sono soggette a tassazione separata con le stesse regole del TFR. Questo trattamento deve, nel suo complesso, definirsi generoso o avaro? Il giudizio (supponendo risolti alcuni dubbi interpretativi) può essere formulato soltanto confrontando il trattamento del risparmio incanalato attraverso i fondi con un'altra possibile forma di impiego, e quindi muta al mutare della forma prescelta per il confronto.

Se si suppone che l'alternativa consista nell'utilizzare quote di busta-paga per acquistare titoli di Stato, si può dire che il trattamento tributario riservato dal legislatore ai fondi pensione non è particolarmente generoso, e semmai moderatamente severo. Se peraltro il termine di paragone fosse diverso (per esempio, impieghi i cui redditi fossero assoggettati all'IRPEF con l'aliquota marginale), il confronto darebbe risultati diversi, e il trattamento dei fondi pensione potrebbe apparire più benevolo.

Chi ritiene che il Governo sia stato troppo avaro, e sostiene l'opportunità di un più largo regime agevolativo, fa leva, tra le altre, sull'argomentazione che l'istituzione dei fondi pensione concorrerebbe anche all'aumento della formazione complessiva di risparmio. A questo proposito bisogna però domandarsi se il risparmio che a essi affluirà sarà aggiuntivo, o meramente sostitutivo, rispetto a quello che si indirizzerebbe ad altre destinazioni. La questione è controversa, e nemmeno la letteratura economica nordamericana, che studia un sistema economico nel quale i fondi pensione sono diffusi da gran tempo e hanno raggiunto dimensioni colossali, ha trovato una risposta univoca e decisiva.

Sono invece più certi altri aspetti positivi dei fondi pensione. Godendo di notevoli economie di scala, essi gestiranno le somme loro

Alcune osservazioni sul trattamento fiscale dei fondi pensione.

affidate a costi assai bassi; e se preferiranno ricorrere ai servizi delle compagnie di assicurazione, potranno ridurre pressoché a zero gli oneri di provvigione e di incasso. Guardando a orizzonti lontani, i fondi potranno operare nei mercati finanziari con ottiche pluridecennali; se una parte anche non prevalente delle loro riserve fosse investita nel mercato azionario, ne deriverebbe un benefico allargamento di quest'ultimo, forse anche accompagnato da una maggiore stabilità dei corsi.

Per concludere, si può affermare che il Governo e il Parlamento si sono finalmente decisi a intervenire con coraggio sul sistema previdenziale, e l'opinione pubblica ha accettato che ciò avvenisse.

È bene dire forte e chiaro che questo sistema non è stato oggetto di amputazioni traumatiche, le quali abbiano sovvertito gli istituti *ab imis fundamentis* e inciso crudelmente sui livelli di tutela ormai incorporati nelle aspettative di ogni lavoratore. Sono state sufficienti misure, se non indolori, certamente accettabili e tollerabili, come la pur breve analisi qui svolta dovrebbe avere dimostrato.

Lo sviluppo dei fondi pensione offrirà, ai gruppi che lo desiderino, un'integrazione ai trattamenti previdenziali obbligatori. Il sistema pubblico a ripartizione verrà così affiancato da un sistema parallelo — di dimensioni probabilmente molto minori, ma non trascurabili — fondato sulla capitalizzazione. La previdenza sociale, per troppo

tempo affidata a improvvisazioni legislative non precedute da una lungimirante valutazione dei loro effetti, potrà in tal modo ritornare fedele alla sua definizione etimologica, così felicemente riportata dal vocabolario di Bruno Migliorini: *previdenza è il prevedere avendo cura di provvedere*.

Gli effetti benefici dell'esistenza dei fondi pensione sul sistema finanziario.

NOTE

¹ Sino a ora, infatti, mentre nel FPLD la base pensionabile era rappresentata dalla retribuzione media dell'ultimo quinquennio, nei regimi pubblici ci si riferiva alla retribuzione goduta all'atto del pensionamento, con varianti intermedie per alcuni regimi minori.

² Nel FPLD la pensione di anzianità è conseguibile dopo 35 anni di contribuzione, mentre nell'impiego pubblico, a seconda del settore (Stato o enti locali) e del sesso, erano sufficienti 15-20-25 anni.

³ Per coloro che hanno attualmente meno di 15 anni di anzianità, è previsto un meccanismo che aumenta il periodo anche oltre i dieci anni, sino a farlo coincidere con l'intera vita lavorativa.

⁴ La norma precedente (art. 21 della legge 27 dicembre 1983, n. 730) applicava soltanto il 90% della variazione dei prezzi alle quote di pensione superiori a due volte il minimo e il 75% alle quote superiori a tre volte il minimo.

⁵ È unicamente previsto che «ulteriori aumenti possono essere stabiliti con legge finanziaria in relazione all'andamento dell'economia e tenuto conto degli obiettivi rispetto al PIL indicati nell'art. 3, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421». Come s'è detto, questi obiettivi consistono nella stabilizzazione dell'incidenza sul PIL della spesa previdenziale, e, se la norma verrà rigorosamente applicata, difficilmente permetteranno aumenti addizionali rispetto alla mera indicizzazione ai prezzi.

IL CONTROLLO DELLA SPESA: GLI INTERVENTI A FAVORE DELL'OCCUPAZIONE

di Riccardo Bellocchio e Giuseppe Calabrese

Secundo la più recente rivelazione Istat, per la grande industria italiana (+ 500 addetti), nel '92 la perdita di posti di lavoro ha raggiunto il 5.5% con una accelerazione dal -4% del gennaio '92 fino al -7.1% del dicembre scorso. I tagli hanno colpito gli operai (-6.8%), ma anche gli impiegati (-3.3%) e hanno coinvolto tutti i settori produttivi. Il dato peggiore è quello del comparto della lavorazione e trasformazione dei metalli (-6.5%), seguito a ruota dai comparti estrattivo e chimico (-6.3%). I settori tradizionali dell'economia italiana, come l'alimentare, il tessile, il legno e le altre manifatture, sono a quota -4.5%. L'industria dei beni di consumo ha subito una riduzione occupazionale del 3.2%, mentre sono assai peggiori i dati relativi ai beni intermedi (-5.1%) e soprattutto ai beni di investimento (-6.6%). Secondo l'IMF oggi la disoccupazione in Italia si aggira intorno all'11.8% della popolazione attiva (vedi fig. 1), ma il dato è destinato ad aumentare sia al Nord (dove solo pochi anni fa si diceva che c'era la piena occupazione), sia al Sud.

Alcuni elementi di novità nella crisi occupazionale

All'interno di questo freddo scenario di numeri emergono alcuni elementi che non erano stati sperimentati nelle precedenti crisi economiche.

a. Le quote maggiori di disoccupazione questa volta provengono dall'industria pubblica, un settore che nel passato aveva invece svolto un ruolo di assorbimento e di ammortizzatore delle difficoltà del settore

privato (siderurgia, telecomunicazioni, ecc.). Per certi versi è la fine di un modello di industrializzazione che aveva, tuttavia, inoculato dentro di sé (ma lo si afferma solo ora) i germi dell'inefficienza come l'assistenzialismo di Stato, l'artificioso sussidio al mantenimento di centinaia di migliaia di posti senza giustificazione economica.

b. Se le recessioni del passato significavano soprattutto contrazione del numero delle tute blu, oggi la crisi arriva a insediare le scrivanie dei manager e i laboratori dei tecnici super-specializzati. L'elevata qualità della propria professionalità non è più una garanzia.

c. Manca un punto di fuga. Negli anni passati le crisi industriali erano mitigate dalle speranze di un aumento di occupazione nei servizi, nel terziario avanzato, nell'applicazione delle tecnologie informatiche. Al momento attuale prospettive simili non si intravedono.

Di fronte a questa situazione si afferma sempre più che l'imperativo d'obbligo è quello di creare posti di lavoro. Un obiettivo difficilissimo, in una fase di recessione e con i pesanti vincoli imposti dal bilancio pubblico. Il ventaglio di proposte è ampio: dalla flessibilità del lavoro agli effetti indotti dal calo dei tassi di interesse. È stata rispolverata l'ipotesi dei lavori "socialmente utili" per occupare il tempo ai cassaintegrati, mentre riappare la richiesta della detassazione degli utili reinvestiti.

L'attività governativa

Con la legge 19 luglio 1993 n. 236 che ha convertito in legge, con modificazioni, il de-

L'attuale crisi occupazionale presenta elementi di novità: riguarda l'industria pubblica, colpisce i lavoratori qualificati, non risparmia il settore dei servizi.

creto legge 20 maggio 1993 n. 148, recante «Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione», si è conclusa una prima importante fase degli investimenti straordinari per far fronte all'emergenza occupazionale iniziata nel settembre 1992.

In seguito alla firma dell'accordo del 3 luglio 1993 ne dovrebbe iniziare una seconda che avrà come contenuti principali la riforma della CIGS per crisi aziendale, l'apprendistato, i contratti di formazione e lavoro, il lavoro interinale e la formazione professionale; temi persi durante il cammino di conversione dei vari decreti d'urgenza proposti dal Governo.

L'attività di quest'ultimo di fronte al tema occupazionale è stata in questi mesi molto intensa. Cinque sono stati, infatti, i decreti che dall'inizio del 1993 hanno caratterizzato il mercato del lavoro, combinandone alcuni connotati. Il primo, il più innovativo, risale al 5 gennaio 1993 n. 1 e reca «Fondo per l'incremento ed il sostegno dell'occupazione». Il secondo, DL 1 febbraio 1993 n. 26 «Interventi urgenti in materia di occupazione». Il terzo, DL 12 febbraio 1993 n. 31 «Interventi urgenti a salvaguardia dei livelli occupazionali e per il finanziamento dei lavori socialmente utili nell'area napoletana e nella città di Palermo». Il quarto, DL 10 marzo 1993 n. 57 «Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione», che ha raccolto le eredità dei precedenti creando il cosiddetto "decretone omnibus", il quale con qualche modificazione è stato reiterato dal DL 20 maggio 1993 n. 148 divenuto legge, con modificazioni, con la legge di conversione del 19 luglio 1993 n. 236.

Vediamo ora di analizzare questi provvedimenti cercando di evidenziare le novità salienti e i commenti registrati alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

1° DL 5 gennaio 1993 n. 1. È risultato sicuramente il più innovativo ma anche quello le cui disposizioni hanno subito le maggiori critiche e modifiche. L'art. 1 istituiva comunque, e questo è rimasto fino alla legge di conversione, il «Fondo per l'occupazione per gli anni 1993-95 a sostegno dei livelli occupazionali». Tale sostegno è garantito attraverso incentivi ai datori di lavoro, per

una durata non superiore ai tre anni, per ogni unità lavorativa occupata a tempo pieno, aggiuntiva rispetto alle unità effettivamente occupate alla data di entrata in vigore del decreto. Incentivi che aspettano i decreti attuativi, previsti dopo trenta giorni dalla pubblicazione della legge per diventare operativi.

Nel tentativo di rendere più flessibile il mercato del lavoro, il decreto 1/93 rappresentava sicuramente una novità. All'art. 10, infatti, prevedeva, e di questo non si hanno più tracce nei decreti successivi, il contratto di inserimento. Accanto ai contratti di formazione e lavoro, che prevedono un periodo di assunzione dai 12 ai 24 mesi con uno sgravio contributivo del 25%, il legislatore aveva previsto un contratto a tempo determinato molto flessibile, di durata dai 6 ai 12 mesi, per i lavoratori dai 16 ai 32 anni, con uno sgravio contributivo solo del 15%. Se il lavoratore veniva confermato per ulteriori sei mesi lo sgravio dei contributi saliva al 30%. Uno strumento molto flessibile, già usato attraverso accordi di categoria ma ora ufficializzato a livello di legge.

All'art. 11 veniva sancito il salario d'ingresso per assunzioni a tempo indeterminato che prima della scomparsa riguardava solo due categorie di lavoratori: a) lavoratori iscritti da più di due anni nella prima classe delle liste di collocamento e b) lavoratori determinati dalle delibere della commissione regionale per l'impiego. A questi lavoratori veniva offerto il 70% dello stipendio per il primo anno e l'80% per il secondo. Una norma questa che ha subito suscitato molte polemiche. Per alcuni questa disposizione appariva infatti molto discutibile, se non addirittura inutile. Massimo Roccella, professore ordinario di diritto del lavoro all'Università di Torino, commentava: «L'innovazione più rilevante contenuta nell'art. 11 del decreto legge n. 1/93 non può ravvisarsi nella "legificazione" dell'istituto del salario d'ingresso, pur così enfatizzata dai mass media: questa anzi deve essere considerata una novità più apparente che reale. Si deve quindi ridimensionare l'enfasi dei primi commentatori: il legislatore non ha affatto previsto che certe categorie di lavoratori possano essere assunte a salario ridotto, ma si è limi-

I provvedimenti in materia di occupazione: la cronistoria.

tato a stabilire che la contrattazione collettiva possa prevederlo. Da questo punto di vista l'art. 11 potrebbe essere considerato una norma inutile. La norma, infatti, non ha carattere prescrittivo, ma meramente permissivo: non impone la fissazione del salario d'ingresso, ma autorizza le parti collettive, se e quando lo riterranno opportuno, a introdurlo, limitandosi a indicare la misura minima (70% per il primo anno e 80% per il secondo)». Tali commenti e l'intrinseca ambiguità della norma hanno reso sempre più titubante il Governo, il quale nel decreto del 10 marzo già non menzionava l'art. 11 sul salario d'ingresso, abbandonato anche dall'accordo del 3 luglio.

Infine l'art. 13 prevedeva il lavoro interinale esclusivamente per le attività terziarie e per qualifiche medio alte. Tale normativa è stata stralciata dal decreto e ha fatto la sua comparsa nell'accordo del 3 luglio fra sindacati, imprenditori e Governo, le cui norme attuative stanno per essere discusse in questi mesi.

2° *DL 1 febbraio 1993 n. 26*. È stato soprannominato il decreto Maserati perché è stato emesso per sbloccare la vertenza Maserati. È costituito da due articoli, confermati in toto nelle reiterazioni in cui si afferma l'impossibilità del ricorso alle liste di mobilità per aziende superiori a 500 dipendenti che cessino l'attività. Per queste aziende esiste la possibilità di richiedere la Cassa integrazione guadagni speciali per la durata di 12 mesi.

3° *DL 12 febbraio 1993 n. 31*. Abbastanza importante, perché ha istituito la possibilità di inserimento nelle liste di mobilità dei dipendenti licenziati dalle aziende con meno di quindici dipendenti, possibilità preclusa dalla legge 223/91, senza però corresponsione della relativa indennità. Ha istituito i cosiddetti contratti di solidarietà difensivi, completamente modificati e ampliati nella legge di conversione, ma significativi come strumento in alternativa al licenziamento. Si basano sul concetto cislino di "lavorare meno per lavorare tutti". Essi prevedono, al fine di evitare in tutto o in parte la messa in mobilità e quindi il licenziamento dei lavoratori, la possibilità di sottoscrivere ac-

cordi aziendali con le rappresentanze sindacali maggiormente rappresentative sul territorio per ridurre l'orario di lavoro. A fronte di questa riduzione lo Stato interverrebbe con un trattamento di integrazione salariale per una durata di due anni, elevata a tre per i territori del Mezzogiorno, e pari al 75% del trattamento perso a causa della riduzione dell'orario di lavoro.

All'art. 3 venivano prorogati tutti i termini di decadenza dell'indennità di mobilità.

Infine all'art. 9 vengono concessi interventi per assicurare la prosecuzione di lavori socialmente utili nell'area napoletana e nella città di Palermo.

4° *DL 10 marzo 1993 n. 57*. È il "decreto omnibus" che raccoglie tutte le eredità, in alcuni casi non ancora scadute, dei precedenti decreti, ma cambia completamente prospettiva. Le innovazioni introdotte vengono abbandonate o stralciate in altri contesti e la legge si carica di far fronte a tutte quelle situazioni contingenti che nel frattempo la crisi economica andava evidenziando. Così, oltre ad assumere un carattere più assistenziale e conservativo di tutte le situazioni di crisi, il decreto ha continuato la sua strada aumentando la portata. Prima attraverso il Reitero tale e quale nel *DL 20 maggio 1993 n. 148* e poi nella Legge di conversione, la quale ha concesso l'utilizzo della Cassa integrazione a moltissimi settori, compresi i dipendenti dei partiti politici in esubero (art. 9 quater L. 19 luglio n. 236 di conversione del decreto legge 20 maggio 1993 n. 148).

Qualche valutazione sui provvedimenti

Le nuove norme legislative fanno parte di un piano di proposte e di decisioni che hanno seguito essenzialmente quattro direzioni: accelerare l'avvio di opere pubbliche già finanziate; cercare di incentivare la mobilità del lavoro da settori e imprese in difficoltà verso situazioni in espansione; incoraggiare, nelle aziende colpite da crisi temporanea, una riduzione di orario; infine assistere le persone colpite dalla recessione proponendo anche occupazione a termine. Inol-

I provvedimenti governativi: una interpretazione sintetica degli obiettivi e degli strumenti.

tre, si vorrebbe, ma ancora senza grandi risultati, migliorare processi di formazione e riqualificazione. Gli strumenti impiegati sono molteplici, alcuni di nuova altri di vecchia concezione. Tra questi: i contratti di solidarietà, i contratti di formazione, i contratti part-time, il salario d'ingresso e il lavoro interinale (vedi il prospetto a fine pagina per una rapida spiegazione).

La questione principalmente dibattuta è se queste forme di lavoro e di salario flessibile favoriscano o meno la crescita occupazionale. Non è questa la sede opportuna per prendere le parti tra favorevoli o contrari. Ci interessa, invece, porre all'attenzione una conseguenza non del tutto secondaria delle nuove politiche del lavoro.

Attualmente gli industriali, vista la progressiva latitanza dei sindacati e delle forze politiche popolari, intravedono la possibilità, attraverso i nuovi strumenti, di riappropriarsi in toto del controllo del lavoro e della redistribuzione della produttività (si veda l'intervento del prof. Zanetti riportato nell'articolo *Dialoghi Metropolitani in Fondazione Agnelli: dibattito su "Persone & Imprese"*, che apre la sezione "Dibattito"). È emblematica, a tal proposito, l'opinione di Mortillaro apparsa di recente: «... il motivo più importante che fa esitare l'imprenditore, piccolo o grande non importa, al momento di assumere una persona, e tanto

più in tempi calamitosi, non è la retribuzione (ma allora aveva ragione Sraffa nel ritenere che il salario è una variabile indipendente [n.d.r.]), come si ostinano a credere i politici, ma l'incubo della inamovibilità che fa del rapporto di lavoro un vincolo perfino più rigido di quello matrimoniale».

Questo spiega il motivo per cui, malgrado l'occupazione venga drasticamente ridotta e aumentino i fallimenti, le ore lavorate siano rimaste invariate, oppure che venga richiesta maggior flessibilità quando, come ha dimostrato una ricerca dell'Alar (l'Associazione del lavoro legata ad Assolombarda), il costo del lavoro e le "mitiche" tutele al lavoro in Italia si collocano al di sotto della media europea. Si potrebbe obiettare che il recupero di concorrenzialità sia necessario soprattutto nei confronti dei Paesi a basso costo di manodopera verso i quali i nostri settori tradizionali sono maggiormente esposti. Resta il dubbio se il nostro sistema economico sia in grado di poter competere su questo campo con i Paesi in via di sviluppo o se sia una inutile perdita di risorse e di tempo.

In questa situazione, vengono prospettate normalmente tre soluzioni. La prima difende l'occupazione con l'abbassamento del costo del lavoro, ma ha molti più effetti negativi che positivi. La seconda prevede una divisione del lavoro, ovvero una diminuzione

Alti costi del lavoro e scarsa flessibilità: da dove rilanciare la competitività del sistema - Italia?

LE NUOVE FORME CONTRATTUALI

1. Contratto di solidarietà

Riduzione dell'orario di lavoro per tutti i dipendenti. Le ore perse sono retribuite al 50% dallo Stato. L'azienda non sborsa una lira e, in caso di ripresa dell'attività produttiva, si trova con lo stesso organico.

2. Contratto di formazione

Assunzione nominativa di giovani tra i 15 e i 29 anni al massimo per un biennio. Risparmio del 30% sui costi aziendali e impegno formativo inferiore a quello previsto dall'apprendistato.

3. Contratto part-time

Assunzione a tempo indeterminato ma a orario ridotto o con prestazioni limitate: per applicarlo è necessario l'assenso del sindacato. Approvato da tessili e commercio, respinto dagli altri.

4. Salario d'ingresso

Abbassamento del minimo contrattuale del 70% il primo anno e dell'80% il secondo. Riservato ai disoccupati iscritti da oltre due anni nelle liste di collocamento.

5. Lavoro Interinale

Leasing di manodopera da un'agenzia specializzata, per lavori limitati nel tempo. Consente una produzione straordinaria senza caricarsi degli oneri fissi di un dipendente.

della durata del lavoro con conseguente riduzione dei salari: può dare dei risultati soprattutto nei riguardi di determinate esigenze lavorative (giovani, studenti, madri-lavoratrici), ma rischia di penalizzare soprattutto i settori e le persone più dinamiche. La terza indica il rafforzamento dell'industria tecnologica di punta attraverso la ricerca avanzata, con una maggiore efficienza dei sistemi decisionali pubblici e privati e con un massiccio innalzamento del livello di istruzione generale, tecnologica e professionale, sull'esempio di ciò che fanno già da tempo i giapponesi e i tedeschi.

Per una solidarietà efficiente nel mercato del lavoro

Trasformare il rapporto di lavoro da una difesa di interessi a una compartecipazione dei bisogni.

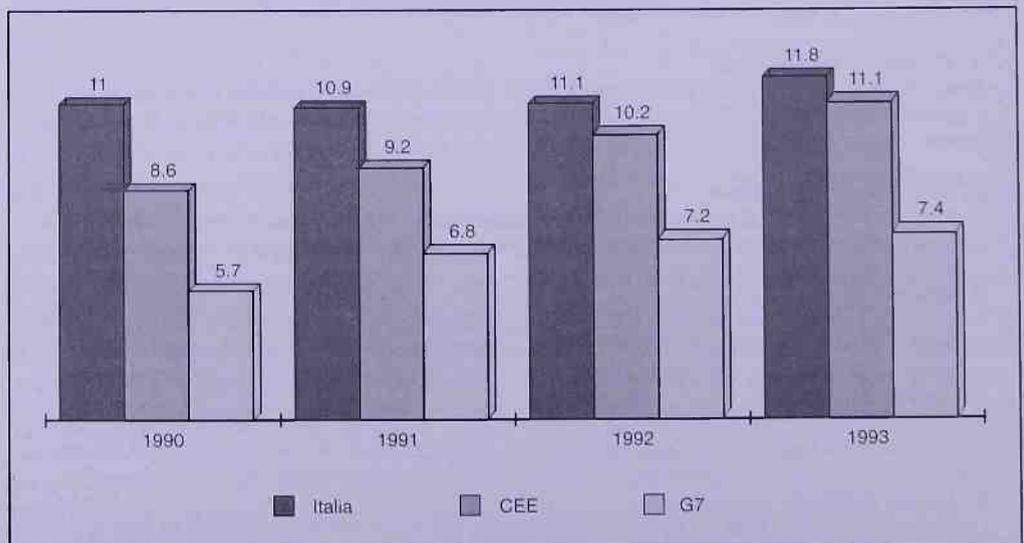
Esiste, tuttavia, una quarta possibilità ed è quella di sfruttare l'opportunità attuale trasformando il rapporto di lavoro da una difesa di interessi a una compartecipazione dei rispettivi bisogni.

Se la risorsa lavoro, come molti studiosi affermano, è da ritenersi come una delle principali risorse strategiche, è bene allora che venga salvaguardata e sviluppata. La sfida è prima di tutto culturale: per affrontare i nuovi problemi è necessaria una nuova cultura del lavoro.

Nella compartecipazione dei rispettivi bisogni rientrano l'esigenza di flessibilità, ma anche la necessità di salvaguardare il percorso lavorativo e soprattutto di utilizzare il lavoro in forme non deterministiche (Taylor, mansioni e compiti, spersonalizzazione del lavoro, ecc.). In questo senso l'impresa, intesa come elemento creatore di ricchezza, si trasforma in intrapresa, rendendo maggiormente l'idea di una cooperazione vicendevole e il lavoro non è più descrivibile in modo statico e inalterabile, ma assume la fisionomia di un percorso formativo continuo. Per altri versi si dovrebbe porre maggiore attenzione ad alcune esigenze dei lavoratori che potrebbero favorire immediatamente la formazione di nuove occasioni di lavoro. Ad esempio, in molte famiglie non esiste la necessità di due salari completi, ma esiste la necessità di non demandare ad altri l'educazione dei figli. In molte strutture operative (ad esempio i servizi) il part-time per le donne potrebbe essere introdotto senza molti problemi. Lo stesso dicasi per gli studenti lavoratori o per chi volesse iniziare un'attività produttiva parallela. Un altro discorso fondamentale riguarda i servizi a sostegno del percorso lavorativo.

A tal proposito la legge 223 del 1991 aveva rappresentato un passo avanti in questa direzione, in quanto aveva limitato l'uso del-

Fig. 1 Uno scenario preoccupante (tassi di disoccupazione in %)



la cassa integrazione, aveva incentivato il passaggio dei lavoratori da azienda ad azienda, permettendo in questo modo alle imprese in difficoltà di adattare il volume di manodopera alle proprie necessità. Soprattutto aveva liberato delle risorse finanziarie che potevano essere utilizzate per fini diversi (contratti di solidarietà, salario d'ingresso, incentivi alla mobilità, incentivi alla riduzione dell'orario di lavoro, favorire lo *spin-off* aziendale o il *self-employment*, migliorare la formazione di base e professionale, ecc.). La crisi occupazionale attuale ha subito indotto il Governo e le parti sociali a un ripensamento, estendendo la Cig anche alle piccole imprese o procrastinandola per le aziende in estrema difficoltà.

Un grosso tema riguarda i cosiddetti lavori atipici: lavoro a tempo parziale, lavoro a tempo determinato e lavoro interinale. Si discute se queste occasioni di lavoro siano da considerarsi situazioni aggiuntive o sostitutive di lavoro. In questo caso molto dipende dall'incontro tra tipo di offerta di lavoro (donne, studenti, anziani, che possono preferire per mille motivi questo tipo di condizione) e domanda di lavoro (in situazione di crisi meglio poco che niente). In Italia fi-

nora è stato sperimentato in misura limitata solo il part-time. Il giudizio prevalente delle parti in causa è quello di considerare tale modalità come una sorta di lavoro di serie B al quale prestare il minor numero possibile di attenzioni, pregiudicando, quindi, la tanto auspicata crescita professionale. Infine, un altro aspetto finalmente preso in considerazione dal recente accordo del 3 luglio riguarda il riconoscimento della stretta connessione tra crescita culturale e professionale del Paese e prospettive di sviluppo economico. La speranza è che venga effettuata una profonda razionalizzazione del sistema formativo (ivi compresa la cosiddetta formazione continua) e sia evitata la frammentazione che sovente si riscontra negli interventi legislativi e amministrativi sulla scuola.

Se da un lato è indiscutibile che i tempi attuali richiedano che nel mercato del lavoro venga introdotta una maggior flessibilità delle forme e dei tempi di lavoro, degli orari e dei salari, dall'altro lato tutte queste riforme possono risultare inutili se non si provvederà a concepire il singolo lavoratore come qualcuno da coinvolgere, da formare e riqualificare di continuo.

IL CONTROLLO DELLA SPESA: LA SANITÀ

di Antonello Zangrandi

Il controllo della spesa sanitaria è problema di tutto il mondo occidentale. Nella tab. 1 sono evidenziati in termini sintetici i costi per la sanità in alcuni Paesi occidentali.

L'esigenza del controllo è ovviamente molto forte anche nel nostro Paese che è caratterizzato da un livello di spesa sanitaria giudicata da molti autorevoli studiosi fuori controllo da un punto di vista quantitativo e di scarsa produttività, nel senso che il livello di servizio associato alla spesa è giudicato del tutto insufficiente. Inoltre si ha una fortissima sperequazione della spesa fra le varie regioni italiane a cui è presumibilmente collegata una differenziazione nel livello di servizio. Nella tab. 2 sono evidenziati alcuni dati relativamente alla spesa pro-capite nelle regioni italiane.

Invero il tema del controllo della spesa sanitaria non caratterizza gli ultimi anni di esperienza di Servizio Sanitario Nazionale (SSN), ma risale anche al periodo precedente, quando le mutue avevano maturato un forte indebitamento poi consolidato. In questi ultimi anni il tema del controllo della spesa è stato variamente considerato, molteplici politiche sono state implementate, ma il controllo della spesa sanitaria, della sua dinamica, della qualità dei servizi erogati sembra lontano da una concreta realizzazione.

Il tema del controllo della spesa sanitaria nasce sostanzialmente da due diversi motivi: la produzione dei servizi sanitari è oggi in gran parte direttamente gestita dallo Stato; inoltre essa è finanziata da un complesso sistema di contributi e altre entrate. Il controllo assume perciò dimensioni complesse: dal controllo della domanda al controllo dell'offerta; dal controllo dei prezzi dei fatto-

ri produttivi (almeno alcuni) al controllo dei costi di produzione.

Peraltro l'assunzione diretta sul bilancio dello Stato della spesa per la salute e l'assenza dei nessi diretti fra spesa e entrate (ad esempio attraverso un adeguamento automatico dei contributi o di altre entrate all'incremento della spesa) hanno favorito una dinamica incontrollata della spesa, del tutto disancorata dallo sviluppo delle entrate.

Inoltre la spesa sanitaria in Italia in questi ultimi anni è stata caratterizzata dal fenomeno della sistematica sottovalutazione *ex ante* e del ripiano a piè di lista *ex post*. Si è trattato di un fenomeno di forte deresponsabilizzazione, come si vedrà. All'inizio dell'anno si stimava una certa somma da destinare alla spesa sanitaria nel bilancio dello Stato; tale somma risultava sempre sottostimata e durante l'esercizio (in alcuni anni anche a esercizio scaduto) si mettevano in essere manovre di adeguamento della spesa. Spesso tali manovre non facevano altro che riconoscere le spese già sostenute inducendo così comportamenti di spesa a livello periferico del tutto deresponsabilizzati.

Tutti questi fattori hanno reso la spesa sanitaria di fatto ingovernata; essa ha subito perciò dinamiche incontrollate, aumentando così il bisogno di verifica e controllo della stessa. Sicuramente l'organizzazione del SSN è stata una causa rilevante della situazione che si è venuta a creare.

Gli attori istituzionali del SSN sono tre:

- lo Stato, attraverso due ministeri chiave: il Ministero della Sanità e il Ministero del Tesoro;
- le Regioni;
- le Unità Sanitarie Locali (USL).

Si noti il ruolo del tutto marginale dei Co-

La spesa sanitaria in Italia: sottovalutazione dei costi *ex ante*, finanziamento automatico *ex post*.

muni, che nella legge istitutiva del SSN avrebbero dovuto svolgere un ruolo fondamentale: quello di responsabili del disequilibrio finanziario delle USL. La norma infatti prevedeva che i Comuni compresi nella USL avrebbero dovuto coprire il deficit da questa creato: di fatto in nessun caso ciò si è verificato. I motivi di fondo che hanno determinato questa situazione sono sostanzialmente due:

- a) l'assenza di interesse al governo della sanità da parte dei Comuni;
- b) la forte crisi finanziaria che ha investito i Comuni stessi.

Per quanto riguarda il primo aspetto, le norme davano alle Regioni la potestà di controllo e di indirizzo, di determinazione dei criteri per l'assegnazione dei fondi; insomma, la programmazione sanitaria era sostanzialmente compito delle Regioni. Non si comprendeva perciò la richiesta di intervento da parte dei Comuni per coprire i deficit delle USL: la responsabilità di indirizzo si doveva accompagnare alla responsabilità di copertura di deficit.

Ciò accadeva nel periodo in cui minore era l'autonomia finanziaria dei Comuni, in cui cioè i trasferimenti statali rappresentavano una fetta molto rilevante dei loro bilanci; anche i Comuni avevano l'interesse di scaricare su altri soggetti il deficit della sanità. I Comuni manifestavano il loro interesse sul-

Tab. 1 *Spesa sanitaria pro-capite (calcolata in lire) per alcuni Paesi (1987)*

Paesi	Spesa totale pubblica + privata	Spesa pubblica
Belgio	1.358.901	1.045.580
Danimarca	1.528.975	1.307.385
Francia	1.746.356	1.305.847
Germania	1.911.522	1.499.564
Grecia	322.952	242.422
Irlanda	800.004	696.658
Lussemburgo	1.557.692	1.427.328
Olanda	1.593.616	1.177.008
Portogallo	298.663	181.171
Spagna	581.296	415.490
Regno Unito	924.478	791.030
Italia	1.236.202	978.464

Fonte: ISIS su dati OCSE.

la sanità soprattutto nel lato della spesa, cioè attraverso un insieme di richieste di servizi da erogarsi nel proprio territorio, con inevitabili aumenti di spesa. I membri degli organi massimi delle USL erano eletti dai Comuni (in un primo tempo facevano parte dell'organo di governo anche le minoranze) ed erano portati ad aumentare i servizi erogati nel territorio di ciascun Comune. Sono a tutti note, ad esempio, le grandi difficoltà nel razionalizzare la rete di servizi ospedalieri: hanno continuato a esistere più presidi ospedalieri, piccoli o piccolissimi all'interno della stessa USL, senza alcun vantaggio né dal punto di vista dell'efficienza né della qualità del servizio.

Insomma, i Comuni non hanno avuto alcun ruolo nel controllo della spesa: anzi, la richiesta di maggiori servizi ha portato a un'ulteriore espansione della spesa stessa. Le USL hanno avuto la responsabilità di erogare i servizi a livello locale; il loro ruolo, in termini di programmazione, era sostanzialmente duplice: concentrare l'attenzione sul bisogno sanitario locale, così da controllare la domanda di prestazioni, da un lato, essere produttore di servizi sanitari qualificati, dall'altro.

Tab. 2 *Spesa pubblica corrente pro-capite regioni italiane (1991)*

Emilia-Romagna	1.919.056
Liguria	188.440
Marche	1.774.690
Umbria	1.748.817
Prov. Trento	1.709.123
Lazio	1.707.627
Toscana	1.684.212
Valle d'Aosta	1.667.410
Veneto	1.646.429
Friuli	1.644.375
Piemonte	1.568.312
Prov. Aut. Bolzano	1.563.530
Molise	1.530.822
Lombardia	1.529.598
Sicilia	1.522.891
Abruzzo	1.503.403
Puglia	1.475.854
Sardegna	1.445.960
Campania	1.429.681
Basilicata	1.359.814
Calabria	1.326.850
Media Italia	1.590.552

Fonte: Ministero della Sanità.

Il mancato ruolo dei Comuni nel controllo della spesa; il loro ruolo nell'espandere la domanda di servizi sanitari.

Col completo controllo dell'offerta di prestazioni da parte delle USL veniva a mancare qualsiasi elemento di concorrenza o competitività.

Le Regioni hanno assunto un ruolo fondamentale nel disegno del SSN: erano chiamate alla programmazione sanitaria, funzione ampia e di grande rilevanza, riguardante ad esempio la determinazione della dislocazione delle grandi strutture sanitarie, la definizione dei criteri di finanziamento delle USL, di alcuni meccanismi del loro funzionamento, l'individuazione di elementi di organizzazione interna delle USL. Le Regioni, in sintesi, sono divenute sempre più elemento fondamentale del sistema; esse hanno potuto determinare decisioni di spesa molto differenti, che hanno aumentato il livello di differenziazione del SSN.

Infine lo Stato, attraverso i due ministeri, aveva da un lato la responsabilità della determinazione del fondo sanitario nazionale e dall'altro l'individuazione delle politiche di controllo della spesa. Entrambe queste funzioni hanno risentito di specifiche influenze e della presenza di un modello istituzionale con numerosi centri di spesa sostanzialmente autonomi.

Da qui sono partite alcune importanti azioni di controllo e contenimento della spesa sanitaria.

Il controllo della spesa sanitaria: i tentativi di questi anni

L'esigenza di contenimento della spesa sanitaria si è tradotta a livello centrale in molteplici politiche di controllo, riguardanti:

- a) i tetti di spesa;
- b) il controllo delle quantità di alcuni fattori produttivi;
- c) il controllo dei prezzi di alcuni fattori produttivi.

I tetti di spesa. L'esercizio del controllo attraverso la funzione di tetti di spesa è una tradizione del nostro sistema amministrativo, caratterizzato da un sistema di finanza derivata, cioè da un sistema di raccolta tipicamente centralizzato (Stato) e di trasferimento di risorse ad altri enti pubblici. Lo

Stato individua cioè dei trasferimenti di risorse che divengono i limiti massimi di spesa entro cui le Regioni prima e le USL poi devono contenere le loro spese. Da un punto di vista generale il meccanismo è esplicito: lo Stato, in base alle disponibilità di risorse, individua la spesa complessiva supportabile e quindi distribuisce le risorse stesse. In base al meccanismo del bilancio autorizzativo in pareggio, ogni ente è autorizzato a spendere a seconda delle risorse disponibili: ciò dovrebbe assicurare un equilibrio di tutto il sistema. In alcune circostanze questi tetti di spesa non sono stati definiti complessivamente, ma anche per specifici fattori produttivi o per gruppi di fattori produttivi. Ad esempio, alcune Regioni italiane hanno posto limiti agli aumenti delle spese per il personale o per l'acquisto di beni e servizi.

Di fatto questa politica di controllo è stata del tutto fallimentare: tutti gli anni si è registrato, come già richiamato, un divario tra spesa prevista e spesa effettiva, che ha comportato la necessità di un rifinanziamento del SSN. I motivi che hanno comportato questa situazione sono sostanzialmente due:

- a) la consapevole sottovalutazione del Fondo all'inizio dell'anno, per favorire la presentazione di conti pubblici con deficit meno rilevanti ed evitare ulteriori interventi sul lato delle entrate;
- b) la forte deresponsabilizzazione rispetto all'equilibrio finanziario nel livello decentrato del sistema: in realtà, l'insufficienza delle risorse finanziarie destinate alla sanità agiva come stimolo alla spesa, sulla base della speranza (sempre verificata) di un ripiano a posteriori delle spese sostenute.

I tetti di spesa sono stati quindi un fallimento come sistema di controllo della spesa: non solo per la differenza verificatasi tutti gli anni tra spesa preventivata e spesa effettivamente sostenuta, ma anche perché, almeno da un punto di vista formale, ha caricato ogni responsabilità sull'equilibrio finanziario sullo Stato, che ha dovuto trovare modo di ripianare i deficit prodotti.

Il controllo delle quantità di alcuni fattori produttivi. Una seconda strada perseguita

per il controllo della spesa è stata la cosiddetta "politica delle autorizzazioni". In questa politica l'elemento caratterizzante è che l'acquisto di uno specifico fattore produttivo è legato a una preventiva autorizzazione di un livello di governo (Regione o Stato) diverso dall'utilizzatore.

Due fattori sono stati messi sotto particolare controllo (anche altri tentativi sono stati realizzati, ma di minore intensità e di periodo più limitato): il personale e gli investimenti. Infatti gran parte della dinamica della spesa sanitaria viene a dipendere dal personale (alcune stime dicono che la spesa del personale ha un'incidenza media del 65%, e in alcuni casi del 75%); inoltre, gli investimenti generano spesa per il futuro.

Il controllo del costo del personale ha assunto forme diverse, ma che sostanzialmente si concretizzavano nel blocco delle assunzioni con la possibilità di gestire delle deroghe al principio generalizzato.

Quindi, si è tenuta sotto controllo la quantità di personale. In realtà i problemi del SSN e del personale sono stati e tuttora sono molto più complessi. Ad esempio in questi anni ci si è trovati di fronte alla carenza di personale infermieristico e quindi si sono sviluppate delle politiche, per questo personale, di diverso segno. Inoltre l'esigenza di garantire le qualità del servizio ha portato all'emanazione di norme in parte contraddittorie, che prevedevano un forte incremento del personale medico. Non si può disconoscere l'importanza, soprattutto in questo settore, delle pressioni di vario genere e natura che hanno portato alla realizzazione di interventi *ad hoc*, a soluzioni di compromesso, a divari tra le politiche concretamente perseguite e le politiche dichiarate. In altre parole, un sistema organizzativo senza specifiche responsabilizzazioni, incapace di porre dei freni a pressioni contraddittorie rispetto alle politiche ufficialmente perseguite. Il meccanismo della deroga si è spesso tradotto in una forte deresponsabilizzazione; infatti, una volta ottenuta la deroga (e questa era richiesta solitamente per garantire lo stesso livello di servizio del passato), il problema del finanziamento era semplicemente rimosso, rimandato ad altro livello di governo.

Il problema degli investimenti si situa in modo abbastanza diverso. Le USL non hanno avuto possibilità di accesso al mercato finanziario per i propri investimenti, che venivano così a dipendere dai trasferimenti *ad hoc* del SSN. Questi trasferimenti sono stati quantitativamente scarsi creando problemi vari alla stessa funzionalità. Il "blocco degli investimenti" ha sostanzialmente funzionato (in qualche caso il blocco degli investimenti è stato superato attraverso l'utilizzazione della spesa corrente, come ad esempio nei contratti con le imprese fornitrici che garantivano, con la stessa fornitura, il materiale di consumo e le attrezzature connesse), ma ha prodotto un forte deterioramento delle strutture. Così, con la legge finanziaria del 1988, si è introdotto un fondo *ad hoc* per il riammodernamento delle strutture ospedaliere che peraltro, data la lungaggine delle procedure, solo recentemente è stato utilizzato.

In sintesi il controllo dei fattori produttivi ha prodotto sostanzialmente due effetti:

- a) ha inciso sulla funzionalità del servizio in senso deresponsabilizzante, creando forti alibi al livello chiamato ad erogare le prestazioni;
- b) ha confermato che il livello istituzionale preposto alla ricerca dell'equilibrio economico e finanziario non poteva essere la singola USL: tale ricerca doveva interessare altri livelli di governo (tipicamente lo Stato, ma anche le Regioni).

Il controllo dei prezzi di alcuni fattori produttivi. Tipica politica di controllo da parte dello Stato è la regolamentazione dei prezzi dei fattori produttivi più rilevanti. Ciò si è verificato, in Italia, per i farmaci e per il personale attraverso il contratto di lavoro. L'esplicita assunzione è che il controllo dei prezzi permetta di contenere una spesa che altrimenti, per la dinamica del mercato, sarebbe sicuramente aumentata. Il controllo della spesa per i farmaci si è realizzato attraverso la determinazione amministrativa dei prezzi dei farmaci; il contratto di lavoro è stato negoziato a livello nazionale divenendo poi, come tutti i contratti di lavoro del pubblico impiego, norma dello Stato. Il controllo del prezzo dei farmaci è stato

Il controllo dell'impiego di personale: la regola e le sue tante eccezioni.

Il controllo della spesa attraverso il controllo dei prezzi.

poi direttamente connesso alla realizzazione di politiche moderatrici del consumo (ticket).

In sintesi, si può affermare che le tre tipologie di controllo della spesa hanno prodotto risultati anche contrastanti con gli obiettivi e le aspettative, ma soprattutto hanno prodotto una forte deresponsabilizzazione a livello di struttura operativa. Si è dedicata una forte attenzione al controllo della spesa a livello decentrato in presenza di un forte accentramento della responsabilità dell'equilibrio finanziario, con un evidente disequilibrio tra decisioni di spesa e determinanti delle entrate.

Responsabilità sui risultati e responsabilità sulle risorse nella sanità

Sviluppare una riflessione sul controllo della spesa sanitaria comporta comprendere quali sono gli elementi che possono permettere il controllo stesso; questo implica mettere a fuoco almeno alcuni comportamenti dei numerosi attori del SSN.

Due elementi appaiono molto rilevanti:

- a) l'autonomia clinica degli operatori;
- b) la difficoltà nel misurare l'*output* del sistema sanitario.

L'autonomia clinica consiste nella capacità del singolo operatore professionista di fornire all'utente/paziente del servizio le prestazioni ritenute più idonee, senza alcun vincolo organizzativo (alcuni autori li chiamano vincoli manageriali). È questo un elemento fondamentale di tutti i servizi sanitari: il medico deve essere libero di fornire le prestazioni ritenute idonee, e quindi è il singolo professionista che gestisce di fatto rilevanti quantità di risorse. Si pensi ad esempio alle prestazioni diagnostiche che il medico può prescrivere, oppure alle indicazioni terapeutiche che non trovano specifici limiti. Gli unici limiti all'autonomia del medico sono le risorse disponibili concretamente: così l'accesso ad alcuni servizi può prevedere code molto lunghe, l'utilizzo di alcune terapie vedere la partecipazione finanziaria dell'utente, e così via.

Tutto ciò comporta che il ruolo del medico

nel controllo della spesa è fondamentale: è l'attore sul quale basare le politiche di controllo, ma questo controllo non può soggiacere alle regole della gerarchia.

Il secondo tema di rilievo è la difficoltà di misurare le prestazioni sanitarie. Infatti la numerosità delle prestazioni, le diverse modalità di affronto delle patologie, le differenze a livello individuale comportano oggettive difficoltà nell'individuazione di misure dei risultati conseguiti. Questo è ovviamente un grave limite alle politiche di controllo della spesa, nel senso che a livelli differenti di spesa è difficile associare certezze sulla qualità delle prestazioni. Peraltro la difficoltà di misurare le prestazioni porta con sé anche la difficoltà di finanziare le organizzazioni sanitarie in base al livello effettivo di attività svolta: infatti è a tutti noto che dieci giorni di ricovero per un'appendicectomia sono molto differenti rispetto a dieci giorni per un intervento programmato di angioplastica coronarica, ma è difficile apprezzare le differenze sia in condizioni normali, sia in caso di complicazioni.

In breve, le difficoltà di controllo sulla spesa sanitaria sono strettamente collegate al fatto che le decisioni di utilizzazione delle risorse le prende il medico e che il prodotto dei servizi sanitari è difficilmente misurabile. Ciò porta a evidenziare, nel controllo, due aspetti tra loro collegati: il controllo sull'utilizzazione delle risorse e sull'allocazione delle stesse. Per quanto riguarda l'allocazione delle risorse, il processo di controllo coinvolge tutti i soggetti istituzionali: tipicamente lo Stato e le Regioni, ma anche le USL nelle loro funzioni di decisori su alternative modalità di impiego delle risorse. Il controllo sull'utilizzazione delle risorse investe principalmente i medici e in generale la struttura manageriale delle USL.

Le azioni e le politiche di controllo della spesa sperimentate in questi ultimi dieci anni (tetti di spesa, contingentamento dei fattori produttivi, controllo dei prezzi) hanno prodotto particolari effetti deresponsabilizzanti, così come schematizzato nella fig. 1, proprio perché hanno concentrato la loro azione sull'allocazione delle risorse dimenticandosi i processi di utilizzazione delle risorse stesse.

Due caratteristiche della produzione di servizi sanitari: l'autonomia clinica, la difficoltà a misurare il prodotto.

L'effetto deresponsabilizzante delle azioni di controllo della spesa degli ultimi dieci anni.

Infatti la scollatura tra interventi di controllo sull'utilizzazione delle risorse e sull'allocazione delle stesse genera un circolo vizioso di forte deresponsabilizzazione. La difficoltà di responsabilizzazione complessiva sui risultati, determinata dalla autonomia clinica e dalla difficoltà di misurare i risultati, spinge a una politica di allocazione delle risorse legata a strumenti di controllo rigido, di definizione di tetti di espansione limitata dei fattori produttivi. Tale situazione genera, da un lato, la difficoltà a innovare nelle modalità di produzione ed erogazione dei servizi; dall'altro, determina conflitti organizzativi per ottenere risorse crescenti. Questi due fenomeni, congiuntamente, sono deresponsabilizzanti rispetto all'utilizzazione delle risorse e quindi generano un uso di risorse maggiori rispetto alle disponibilità preventive. Inoltre il consolidarsi di obiettivi particolari all'interno delle strutture rende particolarmente gravoso il processo di riorientamento.

La deresponsabilizzazione finanziaria e il conservatorismo organizzativo hanno prodotto, come effetto, l'aggravarsi del disequilibrio finanziario sia sotto il profilo delle

entrate e delle uscite, sia sotto il profilo del riequilibrio territoriale. Ciò ha prodotto un rafforzamento delle manovre di contenimento della spesa a livello generale, purtroppo riproducendo antichi comportamenti senza ottenere i risultati sperati.

Per rompere i circoli viziosi occorre affiancare a sistemi di controllo sull'allocazione delle risorse anche controlli sull'utilizzazione; occorre comunque bilanciare gli interventi sui due ambiti.

Prospettive di cambiamento: l'aziendalizzazione delle USL

Negli ultimi anni si è preso coscienza che il controllo della spesa richiede mutamenti strutturali (anzi istituzionali) del SSN. Da qui ha preso strada l'idea dell'aziendalizzazione delle USL.

L'USL o l'ospedale "come azienda" è il motto che in questi ultimi anni si è fatto avanti e che è giunto a un punto di svolta con il decreto 502 del 1992. Il quadro istituzionale, al di là delle incoerenze e delle sovrapposizioni, della mancanza di chiarezza e della frammentarietà (elementi inevitabili in un processo di cambiamento istituzionale di vasta portata), sembra essere profondamente mutato. Le USL e gli ospedali autonomi sono considerati aziende, ciascuna delle quali diviene responsabile del proprio equilibrio finanziario ed economico.

Infatti il vero significato dell'aziendalizzazione è il cambiamento del soggetto responsabile: non più il sistema sanitario nel suo complesso, perciò lo Stato, ma le singole aziende. L'equilibrio del sistema sanitario è visto come equilibrio delle aziende. Da qui derivano molteplici conseguenze sia sul piano istituzionale (qui non affrontato), sia sul piano del controllo. In particolare si vogliono indicare tre rilevanti conseguenze rispetto:

- al ruolo dello Stato;
- al ruolo delle aziende;
- al sistema di finanziamento.

Il ruolo dello Stato. L'equilibrio del sistema, si è detto, dipende dall'equilibrio delle singole aziende. Lo Stato, attraverso i mi-

Il circolo vizioso fra controllo sull'allocazione delle risorse e non controllo dell'utilizzo.

Fig. 1 Gli effetti perversi del controllo sull'allocazione delle risorse



L'USL come azienda responsabile del proprio equilibrio economico.

Il contenuto dell'autonomia aziendale e il ruolo dello Stato.

Autonomia e responsabilità delle aziende: il controllo di gestione come strumento per l'efficacia e l'efficienza nell'uso delle risorse.

nisteri interessati, deve mutare la modalità di rapporto con le aziende. Lo Stato è chiamato a creare le condizioni per sviluppare la capacità di ciascuna azienda di raggiungere l'equilibrio in modo autonomo. È perciò richiesto un intervento diverso dall'attuale, soprattutto in relazione agli spazi di azione a disposizione di ciascuna azienda. Ciascuna azienda deve avere spazi di azione concreti per promuovere il controllo dei costi e dei ricavi, deve essere in grado di sviluppare politiche di controllo proprie, deve disporre di autonomia per riorganizzarsi e per offrire prodotti e servizi sul mercato nel modo giudicato più conveniente. Ciascuna azienda sarà in grado di raggiungere un proprio equilibrio nella misura in cui i dirigenti sapranno realizzare processi continui di miglioramento. Lo Stato deve garantire questi spazi di cambiamento. Ciò però ha un "rovescio della medaglia" che non può essere dimenticato: l'autonomia porta con sé differenziazione, perciò l'accettazione della differenziazione è essenziale per l'affermazione di questo modello. Lo Stato è responsabile di creare le condizioni di autonomia entro cui sviluppare la ricerca dell'equilibrio economico e finanziario; esso può e deve intervenire in condizioni ben definite ed eccezionali (ad esempio di deterioramento dell'equilibrio o di scarsa qualità del servizio); lo Stato deve essere in grado di accettare differenziazioni organizzative e nel tipo di servizio erogato. Lo Stato non può dettare norme di contenimento delle spese attraverso tetti o attraverso il blocco delle decisioni sull'acquisizione dei fattori produttivi: ciascuna azienda sarà chiamata a sviluppare le attività in relazione alle risorse disponibili. È questa una esperienza abbastanza nuova nelle amministrazioni pubbliche, dove l'autonomia istituzionale (ad esempio dei Comuni) rimane comunque regolata da norme specifiche, dove la stessa autonomia organizzativa è spesso fortemente contrastata da norme e regolamenti centrali.

Il ruolo delle aziende. L'autonomia delle aziende si esplicita chiaramente in una diretta responsabilità sui risultati raggiunti. Le aziende possono essere pubbliche, ma il cri-

terio di responsabilizzazione economica deve essere esplicitamente perseguito. I massimi dirigenti di queste aziende sono direttamente responsabili della gestione, dei costi, della qualità e dell'equilibrio economico-finanziario. Il sistema di responsabilizzazione deve essere chiaro e coerente con l'autonomia: il mancato conseguimento degli obiettivi finanziari o di qualità deve comportare cambiamenti nei vertici dell'azienda. Il sistema organizzativo interno dovrà essere plasmato in questa direzione: chiarezza nell'attribuzione delle responsabilità, orientamento ai risultati, maggiore competitività nell'acquisizione delle risorse, maggiori stimoli al cambiamento.

Le aziende dovranno perseguire loro strategie per il raggiungimento dell'equilibrio e sviluppare strumenti *ad hoc* per il controllo interno. Tra questi, sicuramente, il controllo della gestione. Il controllo della gestione è quello strumento che permette di collegare i risultati alle risorse impiegate, responsabilizzando i dirigenti ai vari livelli della struttura secondo criteri di efficacia ed efficienza. Il controllo di gestione nasce e si sviluppa proprio laddove è necessario governare l'equilibrio economico e finanziario in strutture decentrate e complesse, dove è necessario suddividere le responsabilità all'interno dell'organizzazione e dove la responsabilizzazione non vuole essere solo legata ai compiti, ma anche ai risultati economici e finanziari.

Il controllo della gestione si sviluppa attraverso alcuni tipici strumenti: la contabilità analitica, gli indicatori, e soprattutto i budget. Questi ultimi sono la massima espressione di un sistema di controllo diffuso all'interno di una struttura: ciascun centro di responsabilità (in alcuni ospedali degli USA questi sono i singoli medici) formula un piano di attività evidenziando risultati che si intendono raggiungere e costi relativi (assorbimento di risorse necessarie); al raggiungimento degli obiettivi di quantità e qualità scattano premi per il responsabile di ciascun centro e per i suoi collaboratori.

Il sistema di finanziamento. La responsabilizzazione delle aziende necessita di un ulteriore elemento: la possibilità di influire

sulla formazione dei ricavi. Nel processo di aziendalizzazione deve essere possibile per l'azienda influenzare le proprie entrate in riferimento all'attività svolta. Al contrario, nell'esperienza di SSN, le entrate erano maggiormente collegate alle politiche di spesa che alle prestazioni.

Il significativo cambiamento nelle modalità organizzative del SSN comporta che il controllo della spesa sarà sicuramente più diffuso e la ricerca dell'equilibrio economico sarà sicuramente una preoccupazione non lasciata solamente ai responsabili della politica economica nazionale. A tutti i livelli del sistema, grande attenzione sarà data alla valutazione economica delle alternative, alla ricerca dell'efficienza e della qualità del servizio.

Conclusioni

Il tema del controllo della spesa in sanità è

problema di tutto il mondo occidentale: le soluzioni che si possono ipotizzare non sono facili e richiedono l'impegno di tutti i livelli del sistema: dal politico al tecnico, dal medico all'analista finanziario.

Appare centrale riflettere sulla necessità di strumenti di controllo più complessi, indirizzare la ricerca sui sistemi di misurazione dei risultati, spingere all'efficienza e alla produttività dei sistemi, individuare modalità di finanziamento che siano eque e solidali. Il tema è ultracompleso e affermazioni che riducano il tema del controllo a una o due azioni chiave risultano molto pericolose e controproducenti: occorre essere coscienti che né a livello pubblico né a livello privato possono nascere soluzioni miracolistiche; occorre accumulare *know-how* e diffondere esperienze valide.

Forse è bene ricordarsi che dare più spazio a queste esperienze, a questa capacità distribuita di accumulo di *know-how* è proprio di uno Stato modesto, come lo ha definito M. Croizer.

L'autonomia delle aziende in materia di ricavi.

IL CONTROLLO DELLA SPESA: L'ISTRUZIONE

di Lanfranco Senn

Due direzioni per uscire dalla crisi del sistema scolastico: la cultura della gestione della scuola, l'organizzazione funzionale del sistema.

La precondizione: l'autonomia scolastica.

Autonomia non vuol dire privatizzazione, non è "mercato" contro "Stato".

La constatazione che emerge con maggior vigore relativamente al sistema scolastico italiano è anche la più ovvia e, purtroppo, la più sconcertante. In Italia, il sistema scolastico è profondamente inefficiente e genera, pertanto, un enorme spreco di risorse.

La necessità di un cambiamento è quindi indiscutibile, ma la direzione che tale cambiamento dovrebbe seguire può costituire spunto per considerazioni di minore ovvietà. A questo riguardo, due sembrano gli elementi più importanti verso i quali è auspicabile orientare il cambiamento, al fine di restituire al sistema scolastico del nostro Paese la capacità di stare al passo con l'evoluzione della società: la cultura della gestione della scuola e l'organizzazione funzionale del sistema scolastico. Entrambi questi fattori appaiono oggi eccessivamente burocratizzati e, di conseguenza, poco adatti a consentire alla scuola di acquistare il dinamismo che le occorre per rispondere prontamente agli stimoli derivanti da un sistema sociale in continua evoluzione.

Perché sia possibile realizzare efficacemente il cambiamento attraverso i due elementi indicati, è necessario introdurre nella scuola, di ogni ordine e grado, un nuovo criterio organizzativo e gestionale basato sul concetto di autonomia.

Per chiarire il significato che assume il termine autonomia nell'ambito del problema che qui interessa, è utile pensare alla scuola in analogia con l'impresa di produzione di beni e servizi, non tanto da un punto di vista strettamente economico, ma piuttosto da un punto di vista culturale. Infatti, l'impresa non può operare a prescindere dal contesto e dall'ambiente in cui è inserita: questo è ve-

ro anche per la scuola autonoma. Quindi autonomia non significa autonomismo, non significa, in altri termini, che sia possibile agire efficacemente senza tener conto del sistema cui si appartiene. Significa, invece, capacità di interagire positivamente con gli altri elementi del sociale, per garantire una maggiore e più reale rispondenza alle esigenze e ai bisogni concreti che di volta in volta si vanno delineando.

Un'ulteriore precisazione circa il significato del termine "autonomia" riguarda l'identità che generalmente sussiste tra il concetto di autonomia e il concetto di privato: in realtà, una gestione autonoma delle attività può realizzarsi anche in un sistema misto pubblico-privato o in un sistema misto statale-libero. Quindi autonomia non significa neppure privatizzazione generalizzata, anzi di seguito verrà messo in evidenza il carattere di necessaria complementarità esistente tra la funzione pubblica e il mercato.

Fatte queste premesse, si comprende come il problema dell'autonomia del sistema scolastico sia relativo tanto alla scuola statale quanto alla scuola libera, nella misura in cui alla ricerca di maggiore autonomia si affianchi la ricerca di nuovi strumenti volti a garantire maggiore efficienza e maggiore efficacia dei servizi formativi ed educativi. Se si concorda sul fatto che il punto debole del nostro sistema scolastico è la mancanza di efficienza e l'incapacità di sfruttare al meglio le risorse disponibili, allora si deve riconoscere che l'alternativa tra gestione burocratizzata e gestione autonoma della scuola non corrisponde affatto all'alternativa tra Stato e mercato.

Un esempio storico, più vicino al mondo dell'economia che a quello della scuola, può tornare utile. Nel Medioevo, il mercato era

una piazza, un luogo fisico dove domanda e offerta si incontravano – o potevano incontrarsi – a certe condizioni. Lo scambio dei beni avveniva grazie all'esistenza di regole, pesi e misure stabiliti per evitare possibili sopraffazioni e per difendere la piazza dalle ruberie dei briganti. La funzione pubblica consisteva proprio nella fissazione di quelle regole che permettevano un funzionamento corretto dell'attività mercantile e che, pertanto, assicuravano ai soggetti autonomi le condizioni essenziali per svolgere il loro lavoro nella maniera più efficiente. Ritornando al mondo della scuola, è evidente che la contrapposizione tra Stato e mercato è in realtà priva di fondamento, se si pensa che il ruolo della cosa pubblica è, anche in questo caso, quello di garantire che gli operatori autonomi possano effettivamente svolgere la loro attività nelle migliori condizioni possibili.

La burocratizzazione del sistema scolastico italiano rivela, in effetti, la presenza di inefficienze e dispersioni sia nel funzionamento dello Stato che nel funzionamento del mercato; pertanto, se l'obiettivo del cambiamento è quello di rendere possibile l'impiego più efficiente delle risorse, l'unica vera alternativa è rappresentata dalla gestione autonoma del sistema.

La scuola tra "impresa" e "intrapresa"

L'analogia tra scuola e impresa, precedentemente richiamata, ritorna a essere opportuna allo scopo di sottolineare l'affinità culturale esistente tra questi due organismi, peraltro rivolti verso obiettivi estremamente diversi.

L'impresa è, per definizione, un'entità autonoma che, pur operando all'interno di un determinato contesto e nel rispetto di determinate regole, agisce con la libertà dell'"intrapresa". Se, con il termine "impresa", si suole evocare il carattere istituzionalizzato di una certa realtà economica e quindi la sua natura di entità giuridica, con il termine "intrapresa" si vuole, al contrario, indicare l'aspetto più creativo e dinamico della stessa realtà.

L'autonomia dell'impresa si rivela appun-

to nella libertà con cui essa compie le proprie scelte, definisce i propri obiettivi e sceglie i mezzi e le tecnologie più idonee per conseguirli. L'impresa è dunque libera di definire i metodi di organizzazione delle risorse per la produzione dei beni e dei servizi; è libera di porsi gli obiettivi che ritiene più conformi alle proprie esigenze e ai bisogni manifestati dal mercato: essa può, infatti, decidere di massimizzare il profitto o di diversificare la produzione, di rafforzare la propria presenza sul mercato oppure di migliorare la qualità dei prodotti.

L'attività dell'impresa ha pertanto ben poco di deterministico e di automatico: in realtà, le leggi economiche non trovano riscontro in un contesto che è il risultato di scelte e di comportamenti soggettivi, in vista del raggiungimento di obiettivi altrettanto variabili e differenziati. Ma la condizione perché una o più persone possano efficacemente dare forma alla propria creatività (cioè alla propria "intrapresa"), e andare così a soddisfare le richieste più varie di una società sempre più variegata, è proprio la libertà, e quindi l'autonomia, loro concessa nell'utilizzo delle risorse e dei mezzi di produzione.

Ora, come si colloca l'istituzione scolastica rispetto all'impresa economica?

Nel sistema attuale, la scuola si trova nella posizione opposta, quanto a capacità di innovazione e di flessibilità. Infatti, essa gode di scarsissimi margini di libertà nella scelta degli obiettivi formativi, dei mezzi e delle tecnologie per produrre il servizio dell'istruzione.

La standardizzazione del processo educativo, particolarmente rilevante nel sistema burocratico statale, è l'esatto contrario dell'autonomia di cui dispone l'impresa nella definizione dei fini e degli strumenti di produzione. In sostanza, la scuola possiede limitati spazi di manovra per individuare le caratteristiche qualitative più appropriate al servizio dell'istruzione, mancando della possibilità di disporre delle risorse migliori al fine di soddisfare una domanda dinamica e mutevole come è quella proveniente dalla società moderna.

In altri termini, il servizio educativo e formativo non può contare, come invece acca-

Un confronto fra la scuola burocratica e la scuola come impresa.

L'impresa: organizzazione flessibile, controlli rigorosi.

de per i servizi offerti dalle imprese, sulla disponibilità di una risorsa lavoro sufficientemente libera. Infatti, la risorsa insegnante nella scuola è in un certo senso "data", in quanto subordinata a rigidi meccanismi automatici simili a quelli dell'Ufficio di collocamento a chiamata numerica. La mancanza di un vero e proprio mercato del lavoro per la produzione dei servizi scolastici rende impossibile l'utilizzazione delle risorse secondo criteri di valutazione diversi da quello della graduatoria per punteggi e, di conseguenza, non consente alla scuola di sviluppare quei fattori di successo che, invece, in un'impresa competitiva, garantiscono il raggiungimento degli obiettivi scelti.

Il successo di un'impresa, oggi, è sempre più strettamente connesso alla capacità della stessa di valorizzare le proprie risorse umane e di gestirle in maniera flessibile, così da assicurare un costante orientamento al cliente e ai bisogni da quest'ultimo espressi attraverso la domanda di mercato. Ma l'attenzione rivolta alle risorse umane nell'ambito del processo produttivo dell'impresa necessita, perché effettivamente sia possibile raggiungere il livello di efficienza desiderato, di ampi spazi concessi alla creatività e all'iniziativa dei singoli.

In questo modo, cioè attraverso la mobilità e la flessibilità nell'utilizzo delle risorse, la creazione di servizi efficienti, ovvero orientati al soddisfacimento della domanda espressa, è il risultato del lavoro di soggetti autonomi, dotati di margini di libertà all'interno di una determinata organizzazione. Anche l'impresa tuttavia incontra alcune rigidità. La prima rigidità è relativa al sistema informativo: per poter gestire e utilizzare al meglio le risorse è necessario disporre di informazioni puntuali e precise che consentano innanzi tutto di selezionare le risorse utili e poi di indirizzarle verso i fini desiderati. La seconda rigidità è invece attinente al sistema di controllo dei risultati: avendo definito determinati obiettivi, è indispensabile procedere successivamente a una verifica rigorosa, ma non per questo burocratica, della misura in cui tali obiettivi sono stati raggiunti.

La situazione in cui si trova attualmente il

sistema scolastico dimostra che quanto detto finora per l'impresa di produzione non è affatto vero per la scuola. Se nel sistema produttivo di beni e servizi esiste massima flessibilità nell'organizzazione delle risorse, mentre la rigidità riguarda il sistema informativo e di controllo, nella scuola burocratizzata è proprio quella parte di attività basata sulle risorse a essersi irrigidita; al contrario si sono flessibilizzati in maniera eccessiva il sistema informativo e il sistema di controllo.

Le informazioni relative ai costi dell'istruzione, per esempio, sono di difficilissima ricostruzione, così che risulta praticamente impossibile o comunque estremamente difficoltoso formulare una valida politica di programmazione scolastica. La mancanza di un conto consolidato dell'istruzione, che consideri anche la scuola privata, spiega ulteriormente perché in Italia i costi relativi al sistema scolastico siano in realtà stime e non dati certi. Inoltre, l'informazione, quando esiste, manca spesso di trasparenza e di chiarezza, con la conseguenza di rendere ogni tentativo di generalizzazione poco attendibile.

Per quanto riguarda poi il sistema di controllo dei risultati, questo è diventato talmente flessibile da risultare inesistente: non esiste infatti una valutazione della performance del sistema scolastico che non sia affidata alla misurazione di qualche parametro parziale (spesa per abitante o per alunno). Di nuovo, il confronto con l'impresa può aiutare a chiarire le principali debolezze del sistema scolastico italiano.

L'impresa di produzione investe sulle risorse umane, le valorizza in modo da consentire il loro impiego ottimale e si appropria dell'esperienza da esse accumulata perché diventi fonte di sviluppo del sistema produttivo e organizzativo.

Viceversa, nella scuola burocratizzata, le risorse umane non diventano oggetto di un costruttivo processo di valorizzazione, ma sono in qualche modo destinate a rimanere immobili, con scarse possibilità di dare origine a quegli ampi fenomeni di sperimentazione e innovazione che sono, invece, centrali all'interno di un'impresa competitiva.

La scuola burocratica: organizzazione rigida, controllo inesistente.

L'autonomia come possibilità di valorizzazione della risorsa umana nella scuola.

La scuola di fronte al cambiamento

L'“intrapresa”, così come è stata definita nelle pagine precedenti, non trova spazio sufficiente in un sistema tanto rigido e tanto povero di stimoli creativi. Infatti, la rigidità causata dall'organizzazione estremamente burocratica della scuola riduce la capacità del sistema di aggiustarsi in risposta al cambiamento della domanda e quindi riduce la sua efficienza.

Se la capacità di reazione di fronte al cambiamento è così bassa da rendere spesso i servizi educativi e formativi inadeguati rispetto ai problemi reali della società, la causa deve essere individuata nella scarsa autonomia di cui dispone il sistema scolastico circa l'utilizzo delle risorse: la struttura organizzativa che caratterizza attualmente il sistema scolastico non sembra predisposta per migliorare la flessibilità delle strutture educative e di istruzione; al contrario, essa sembra fatta apposta per mantenere bassa la capacità del sistema di rispondere prontamente al cambiamento.

Nella spesa pubblica per l'istruzione, oltre il 90% è rappresentato dalle spese correnti per il personale.

Se l'“orientamento al cliente” (per riprendere l'analogia con il sistema imprenditoriale) richiede la mobilità delle risorse e se quest'ultima può essere garantita solo dall'autonomia gestionale, è evidente che la scuola, per poter fornire servizi appropriati alle esigenze degli utenti, deve contare su un sistema organizzativo meno burocratico e più autonomo, dove il percorso formativo dell'insegnante diventa essenziale. Del resto, soltanto la mobilità delle risorse consente il contenimento dei costi organizzativi e, quindi, il raggiungimento di più elevati livelli di efficienza.

L'efficienza del servizio, intesa come risposta adeguata alla velocità del cambiamento, è un requisito indispensabile, nel momento in cui i bisogni si fanno più articolati e dinamici.

Di fronte a una domanda di istruzione estremamente variegata e mutevole, la scuola burocratica italiana pone un'offerta standardizzata e indifferenziata. Quando si pensa al servizio scolastico, si pensa a un servizio

uniforme, “medio”, rispondente, teoricamente, alla domanda media di istruzione. In realtà, non esiste una domanda media: esistono invece più domande differenziate, disaggregate e segmentate. Allora, se la domanda non è uniforme, perché mai dovrebbe esserlo l'offerta?

Non è possibile dare risposte efficaci a bisogni formativi ed educativi differenziati attraverso sistemi omogenei e centralizzati, slegati dalle effettive esigenze di chi è, o sarà, il destinatario finale dei servizi in questione.

L'inefficienza strutturale del sistema scolastico burocratico deriva proprio dalla pretesa di organizzare un'offerta uniforme rispetto a una domanda diversificata nello spazio e nel tempo. La distribuzione statistica della domanda, sul piano geografico, sociale, dei contenuti e dei metodi, non è “piatta”: perché dunque appiattire l'offerta? L'educazione non consiste in un'automatica trasmissione di contenuti, ma in una serie di rapporti, finalizzati allo scambio e al confronto di differenti esperienze. Per questo motivo, irrigidire bisogni e obiettivi all'interno di un'organizzazione burocratica non è certamente la soluzione ottimale alla necessità di soddisfare un bisogno educativo in rapida evoluzione.

La soluzione è invece rappresentata dalla gestione autonoma delle attività educative e formative.

Parlando di autonomia, sono d'obbligo alcune precisazioni.

Non è vero che autonomia significa sempre e comunque efficienza, nel senso che non basta “lasciar fare” per avere la sicurezza che il servizio sia veramente efficiente. Soltanto la valutazione dei risultati finali può giudicare della bontà o meno dell'attività svolta da un determinato sistema.

Ma perché vi siano dei risultati da valutare è necessario che i singoli organismi, le singole scuole, possano agire in autonomia manifestando la propria creatività e il proprio spirito d'iniziativa.

Purtroppo, in Italia, è diffuso un atteggiamento di generale diffidenza nei confronti della libertà e dell'autonomia: si presume aprioristicamente che l'autonomia sarà usata

La scuola burocratica non sa rispondere al cambiamento del bisogno educativo e della domanda di istruzione.

La scuola burocratizzata appiattisce (verso il basso) l'offerta di servizi formativi.

in maniera inefficiente e, pertanto, la si elimina ancor prima che essa abbia dato luogo a risultati concreti. In questo modo, il problema dell'autonomia, piuttosto che essere posto sul terreno dell'efficacia del servizio, viene affrontato sul terreno ideologico del rapporto pubblico-privato, cioè del rapporto scuola pubblica-scuola privata, trascurando così l'aspetto centrale della questione: il livello qualitativo dell'istruzione e dell'educazione.

In realtà, solo il banco di prova del "mercato" può giudicare di un uso eventualmente non efficiente dell'autonomia e può, quindi, permettere di valutare in che misura le caratteristiche qualitative del servizio offerto siano rispondenti alle richieste degli utenti. La scuola burocratizzata, incapace di rispondere efficacemente alla varietà dei bisogni, diventa inefficiente proprio quando confonde l'idea di servizio "pubblico" con quella di servizio "standardizzato". Ma se si intende per servizio pubblico un servizio orientato a rispondere alla domanda proveniente dall'insieme della collettività, allora si comprende anche che un servizio standardizzato e uniforme non è in grado di soddisfare quella stessa domanda nelle sue molteplici sfaccettature.

In altri termini, vi è la possibilità che un servizio pubblico, così come è stato appena definito, non sia necessariamente un servizio "statale".

Anzi, la struttura del sistema scolastico burocratizzato non è tale da consentire a tutti la possibilità di ottenere un risultato formativo di pari livello, nonostante la conclamata uniformità e standardizzazione del servizio, anzi proprio a causa di quest'ultima.

Lo spazio per uno sviluppo della scuola burocratica sembra alquanto limitato: la strada dell'autonomia, da qualunque prospettiva la si voglia guardare, appare una via obbligata e certamente desiderabile.

Alcune possibili soluzioni per l'autonomia della scuola

Le soluzioni possibili perché il servizio dell'istruzione acquisti maggior efficienza ed ef-

ficacia si possono riassumere in cinque grandi direttive:

- a) una maggiore autonomia decisionale, come condizione necessaria per migliorare la gestione delle risorse;
- b) l'introduzione di validi elementi di controllo dei risultati (su questo punto pubblico e privato si trovano esattamente nelle stesse condizioni);
- c) l'introduzione di elementi "di mercato", attraverso la promozione di programmi differenziati, in modo da orientare maggiormente l'offerta verso la domanda;
- d) l'adozione di diversi criteri di reclutamento degli insegnanti, che valorizzano le caratteristiche qualitative degli stessi;
- e) l'utilizzo di forme di finanziamento differenziato che tengano conto delle diverse situazioni di disagio in cui insegnanti e studenti devono operare (fare scuola in montagna e fare scuola in pianura non è ugualmente semplice).

In sintesi, è necessario introdurre elementi di razionalizzazione delle procedure e del sistema nel suo complesso, al fine di evitare gli sprechi e porre così le basi per una effettiva riallocazione delle risorse.

Perché sia possibile procedere in questa direzione, il sistema di finanziamento della scuola deve trovare forme di attuazione differenti rispetto alla tradizionale modalità che obbliga a passare per il centro.

L'autonomia, infatti, richiede anche maggiore libertà nell'attingere alle risorse finanziarie, nel senso che non si comprende il motivo per cui un'unità locale debba sistematicamente rivolgersi all'amministrazione centrale per coprire le proprie spese ordinarie.

Del resto, esistono alternative al finanziamento centralizzato:

- a. il cosiddetto sussidio condizionato, che permette alla famiglia, o al soggetto che decide, di esprimere le proprie preferenze circa una scuola piuttosto che un'altra.
- b. La seconda forma alternativa di finanziamento prevede la concessione di un buono, o *voucher*, direttamente alla famiglia, sulla base del costo medio per livello di istruzione.

Occorre che la scuola sia un servizio veramente "pubblico", non "statale".

Linee di direzione per la deburocratizzazione della scuola.

Linee di direzione per il finanziamento di una istruzione "pubblica" autonoma.

c. Una terza modalità di finanziamento consiste nella detraibilità fiscale della spesa per l'istruzione. Questo sistema, tuttavia, non tutela adeguatamente chi ha redditi bassi e tende a essere meno equo rispetto ad altre misure di finanziamento del sistema scolastico.

d. L'ultimo meccanismo alternativo al finanziamento centralizzato è quello basato sui "prestiti sull'onore", valido soprattutto

per aiutare gli studenti che intendono proseguire la carriera scolastica dopo l'obbligo. In altri termini, chi prosegue gli studi ripaga il beneficio privato conseguito dalla possibilità di utilizzare un bene collettivo e così rimborsa una quota dell'onere sostenuto dalla collettività per il fatto di avergli messo a disposizione un'ampia scelta di indirizzi scolastici.

IL CONTROLLO DELLA SPESA: LA CRISI DELLE PROCEDURE*

di Vittorio Guccione

Con il decreto legge 17 luglio 1993 n. 232 (che reitera con talune modificazioni il DL n. 143 del 1993) viene radicalmente modificato il regime dei controlli della Corte dei Conti (art. 7), mentre viene dato organico assetto ai controlli interni alla Pubblica Amministrazione (art. 9). La nuova disciplina raccoglie le indicazioni elaborate dalla dottrina negli ultimi venti anni e realizza, in sostanza, il modello di controllo, di cui nel testo si cerca di delineare i contorni.

Lo studio che qui si presenta si articola in quattro parti.

La prima parte si occupa della crisi dei controlli sull'azione amministrativa e di spesa e tenta di analizzarne sinteticamente le ragioni, in rapporto anche al settore degli appalti pubblici.

Nella seconda parte viene messo in evidenza il caso-Venezia, che non soltanto si offre come laboratorio per verificare le ragioni di tale crisi, ma addirittura di queste ragioni diventa esempio emblematico, soprattutto per quanto riguarda la divaricazione tra modello legale del controllo e realtà del modello organizzativo individuato dalla legge per gestire gli interventi per la salvaguardia di Venezia.

La terza e la quarta parte, infine, contengono alcune riflessioni sui possibili rimedi.

Crisi dei controlli e analisi delle ragioni

Il susseguirsi e l'inseguirsi, in questi ultimi mesi, di convegni, proposte, dibattiti (se ne è occupata anche la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali) dà la misura di come l'assetto dei controlli giuridici sulla Pubblica Amministrazione e sulla spesa

pubblica sia ormai giunto al capolinea; occorre, quindi, ripartire daccapo¹.

È significativo, certamente, che l'accentuarsi dell'interesse al problema dei controlli coincida con le drammatiche vicende del recentissimo periodo, che hanno visto il giudice penale squarciare il velo sul malaffare di procedura amministrativa e, in buona sostanza, proprio nell'area degli appalti pubblici, mettendo così a nudo lo stato di crisi di un sistema di controllo in larga misura insufficiente e con margini di utilità assai scarsi. Ma è pur vero che di crisi dei controlli si parla in Italia da quasi trent'anni. Ne è consapevole la cultura giuridica, che in questo lungo lasso di tempo (dalla relazione di Giannini al convegno sullo sperpero del pubblico denaro del 1965 alle più recenti riflessioni di Cassese) non manca di individuare nell'assetto dei controlli inefficienza, illogicità, un girare sostanzialmente a vuoto che non trova riscontro negli ordinamenti dei maggiori Paesi industrializzati. Ed è assai importante, per la sua intrinseca autorevolezza, che nello stesso ordine di idee si muova quello che, per tradizione e per regola costituzionale, è l'organo di controllo per antonomasia del nostro ordinamento. Non si può certamente dire che alla Corte dei Conti tutti la pensino allo stesso modo, ma che questo sia l'orientamento si ricava almeno dalla documentazione ufficiale della Corte: dalle relazioni al Parlamento a partire dagli anni '70 al parere reso nel giugno 1990 a sezioni riunite (Parere n. 279/1990) sul più recente tra i tanti schemi di riforma che nelle ultime quattro legislature si sono succeduti senza riuscire a diventare legge. Le ragioni della crisi sono almeno quattro e sono tutte in vario modo riecheggiate nel dibattito tenutosi nel dicembre scorso a Mi-

I controlli sulla spesa versano in stato di crisi da decenni...

lano in occasione del convegno su «Sistema di controllo e riforme istituzionali».

C'è anzitutto il fatto che i controlli sulla Pubblica Amministrazione e sulla spesa pubblica, almeno nella vasta area che interessa lo Stato, sono ordinati da norme antiquate e per di più rese impermeabili da una giurisprudenza poco incline ad assecondare i segnali di novità che hanno percorso la legislazione sui controlli, pur frammentaria e confusa, e tesa, invece, a soffocarli in omaggio all'ideologia del controllo preventivo di legittimità. Si è venuta così a determinare una divaricazione tra modello legale di controllo e moduli organizzativi quali andavano via via articolandosi nella realtà giuridica, per l'evoluzione dei modi di intervento dei pubblici poteri anche attraverso l'intreccio di competenze tra più soggetti pubblici; e sintomatico a questo riguardo può essere il caso-Venezia, di cui si parlerà più avanti. La conseguenza è stata che, venuta meno la logica su cui si fonda la regola di controllo, per sua natura accessiva ai modelli organizzativi sui quali è destinata a operare, i controlli si sono rivelati subito di scarso significato e di scarsa utilità.

Se la prima ragione della crisi riguarda principalmente l'area dell'amministrazione e della spesa dello Stato, la seconda appare di portata generale: è la concezione del controllo come solitaria verifica degli atti, per di più in termini di mera legittimità formale e quindi incapace di cogliere il significato dell'intera vicenda gestoria nei suoi risultati amministrativi, finanziari, tecnici e di realizzazione dell'interesse pubblico perseguito.

La terza ragione della crisi risiede nella mancata (o per lo meno scarsissima) attivazione dei meccanismi di controllo interno. A differenza del controllo esterno, dove latitanza legislativa e miopia giurisprudenziale hanno determinato un vero e proprio "gap" funzionale del controllo, quello interno (per intendersi, si parla dei controlli interni tradizionali di natura amministrativa e contabile) trova nella legislazione una disciplina abbastanza puntuale e aggiornata (basta richiamare l'accentuato interesse che a questo tipo di verifica riserva l'art. 22 della legge n. 468 del 1978 sulla riforma del bilancio dello Stato) ed è probabilmente a motivo del-

la loro scarsa incidenza nella realtà operativa degli apparati pubblici che la letteratura giuridica ha trascurato di studiare la fenomenologia dei controlli interni che, già nell'ideologia cavouriana e nell'attuale assetto positivo, vanno oltre lo schema verifica-giudizio-misura, per assumere addirittura un connotato di controllo-indirizzo.

Si tratta quindi di una funzione importante (vale la pena di ricordare che il controllo interno non è soltanto di legittimità, ma è essenzialmente di merito e la sua sostanziale inesistenza porta a riflettere, soprattutto se riguardo a settori come quello di cui specificamente qui si parla). Ora, anche a trascurare i riflessi negativi che un tale stato di cose determina nei confronti del controllo esterno, al quale in certa misura il controllo interno è preordinato, può essere legittimo chiedersi se i meccanismi del controllo interno, ove correttamente attivati, non siano già in grado, se non altro per la loro contiguità fisica con gli apparati operanti nella Pubblica Amministrazione, di cogliere almeno segnali indicatori di patologie, o di mere devianze, nella procedura di appalto e nella gestione dei relativi contratti.

Ancora una ragione della crisi va individuata, da ultimo (lo ricorda Sepe in una comunicazione presentata al convegno su «Attività di controllo sulle opere pubbliche»), nella sovrabbondanza dei controlli e nel difetto di coordinamento tra di loro. Si tratta di una conseguenza tipica, prodotta da assetti normativi frammentari e confusi, qual è quello dei controlli, e che determina sovrapposizioni di interventi, appesantimenti procedurali, probabilmente anche costi, senza recare vantaggio al risultato del controllo, che viene anzi ancor più impoverito.

Tra i non pochi esempi (emblematica è la disciplina dei controlli sulla spesa sanitaria, almeno nell'assetto anteriore alla riforma attuata dalla L. 502) può annoverarsi proprio la materia degli appalti pubblici, disciplinata anch'essa da una legislazione frammentaria e confusa, dove la molteplicità dei controlli (tecnici, amministrativi, contabili; interni ed esterni; di legittimità e di merito) non riesce a realizzare un momento nel quale l'operazione verificatoria investa l'intera vicenda della gestione del contratto.

... per almeno quattro ragioni: norme antiquate, appiattite sul controllo preventivo di legittimità;

una concezione di controllo come verifica degli atti in termini di legittimità formale;

una scarsissima attivazione dei controlli interni;

controlli formali sovrabbondanti e scarsamente coordinati fra loro.

La relazione annuale della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato.

Gli interventi per la salvaguardia di Venezia: una cartina di tornasole per la crisi del controllo.

I controlli non esprimono una valutazione sulla gestione, in termini di efficacia, efficienza, economicità.

In questo quadro, abbastanza desolante, l'unico tentativo che può registrarsi di rompere il blocco funzionale del controllo conseguente allo stato attuale del sistema è probabilmente rappresentato dall'annuale relazione della Corte dei Conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato e, più in generale, dell'attività di referto svolta dalla stessa Corte.

C'è molta letteratura su tale argomento; qui basterà dire che la relazione della Corte è venuta assumendo, specialmente a partire dagli ultimi due decenni, grande importanza, perché in essa si registra la sperimentazione di una sorta di nuovo modello di controllo, nel quale entrano in considerazione non soltanto dati, risultati, esperienze di controllo già effettuato sui singoli atti, ma a questi si aggiungono valutazioni autonome e di insieme su operazioni e vicende gestorie, fondate su parametri ulteriori e diversi da quelli utilizzati dalla verifica solitaria degli atti.

È proprio la relazione della Corte sul rendiconto dell'ultimo esercizio (pubblicata nel giugno 1992) a offrire spunti per isolare la singolarità del caso-Venezia nella problematica oggi allo studio.

Il caso-Venezia

Nell'angolazione che qui interessa, il caso-Venezia può essere visto sotto due aspetti. Sotto il primo, gli interventi per la salvaguardia di Venezia si presentano come un insieme di opere con complesse articolazioni tecniche, amministrative, finanziarie, con ricadute e interessi gestionali (ad esempio, la gestione dei contratti) tali da costituire un interessante laboratorio di verifica delle ragioni della crisi e dei controlli che si è tentato di ricostruire. L'analisi degli interventi per la salvaguardia di Venezia è, infatti, come una cartina di tornasole delle riflessioni fatte: vetustà delle norme; divaricazione tra modello legale di controllo e modello organizzativo nella specie individuata dalla legge (partecipazione aggregata di tutti i soggetti istituzionalmente interessati alla realizzazione delle opere; se ne riparlerà più avanti e in modo specifico per le conseguen-

ze che in concreto vengono a determinarsi); inefficienza e insufficienza dei controlli interni; pluralità di controlli (generalizzati, preventivi, formali); incapacità di dare valutazioni, ad esempio, sulla gestione di un contratto, sui suoi risultati, non tanto in termini di realizzazione tecnica, ma almeno in termini di congruità amministrativa, finanziaria, procedimentale.

Non si vuole dire, con questo, che sugli interventi per la salvaguardia di Venezia non abbia funzionato il sistema dei controlli, al contrario: probabilmente in larga misura il sistema ha funzionato bene (proprio sul caso di Venezia sono da registrare alcune interessanti deliberazioni della sezione del controllo della Corte), ma è il sistema in sé che gira a vuoto, incapace di rispondere alla realtà amministrativa e finanziaria.

Sul caso-Venezia neppure la relazione della Corte riesce a superare il blocco funzionale del controllo e questo è probabilmente il limite che, di fatto, l'attuale assetto del controllo oppone talora al nuovo taglio che ormai da anni ispira l'attività referente della Corte. Ne è consapevole la stessa indagine speciale che la relazione della Corte sul decorso esercizio ha dedicato al caso-Venezia, dove c'è una assai puntuale e interessante ricostruzione del problema-Venezia nei suoi generali profili organizzativi e finanziari, con una serie di dati finanziari certi e aggiornati, che vanno dalla ripartizione degli stanziamenti di bilancio ai vari soggetti interessati (e, in modo più disaggregato, con riferimento alle singole opere e al costo, ad esempio, della concessione) all'utilizzazione degli stanziamenti dei vari capitoli di spesa (impegni, pagamenti). Manca, però, qualsiasi elemento valutativo sulla gestione, sui risultati gestionali, cioè, in termini di efficacia, di efficienza, di economicità, di regolarità amministrativa e procedimentale, almeno in alcune delle vicende che compongono il complesso mosaico degli interventi. Il secondo aspetto converge anch'esso nelle stesse conclusioni sulla scarsa idoneità del sistema di controllo, ma se ne mette in evidenza un'ulteriore angolazione.

La legge n. 139 del 1992 su Venezia ha probabilmente voluto sgombrare il campo da tutta una serie di soluzioni proposte, che

tendevano a porre in discussione il modello organizzativo già adottato per gli interventi a salvaguardia di Venezia e ha confermato il modello di partecipazione aggregata di tutti i soggetti istituzionalmente competenti a operare nel territorio, riproponendo e aggiungendo meccanismi di coordinamento e di aggregazione, anche attraverso l'utilizzazione di strumenti introdotti dalla legge n. 241 del 1990.

Certamente il modulo della "competenza partecipata" non può ritenersi, di per sé, esclusiva di Venezia; anzi, questa è la tendenza più accentuata in vista della migliore realizzazione di grandi opere che toccano interessi di varia natura, affidati istituzionalmente alla cura di una pluralità di soggetti. Ma il caso-Venezia può ritenersi singolare e tale da richiedere la massima esaltazione del momento di coordinamento e di integrazione, se non altro per l'interesse universale della salvaguardia di Venezia, i cui interventi sono stati dalla legge dichiarati "di preminente interesse nazionale".

E qui si verifica concretamente quella divaricazione, cui già ho fatto cenno, tra modello legale di controllo ed evoluzione del modello organizzativo; in altre parole, la legge ha trascurato che sugli interventi per la salvaguardia di Venezia operano tre distinti controlli: il controllo della Corte, generalizzato a tutti gli atti (e con carattere impeditivo) che, anche scontando le ampie riserve sull'utilità del sistema, dà almeno garanzia che gli atti sono formalmente legittimi; il controllo sugli atti della Regione e dei Comuni che, a parte ogni altra ragione che qui non vale evocare, non conosce verificazioni sugli atti di gestione, limitato com'è, per definizione legislativa, a sole e ben individuate categorie di atti a contenuto generale. Una pluralità di sistemi di controllo, quindi, non soltanto omogenei, ma altresì privi di un qualsiasi momento di integrazione e di coordinamento.

Una riflessione, pertanto, si impone, anche indipendentemente da quella più generale che tende alla ricostruzione del sistema dei controlli.

Le opzioni per dare risposta a questo non trascurabile problema non sono molte.

È certamente da escludere una soluzione che

voglia accentrare il controllo nella Corte, tenuto conto del preminente interesse nazionale degli interventi e del carico finanziario che grava interamente sul bilancio statale: sarebbe contraria alle previsioni costituzionali sul controllo sulle attività delle Regioni e degli enti locali e ne uscirebbe altresì vulnerata la stessa logica del modello organizzativo di competenza partecipata.

Non resta, allora, che prevedere, con legge, un modello partecipato di controllo nel quale convergano collegialmente componenti dei rispettivi organi di controllo.

Quali rimedi alla crisi del controllo?

Le conclusioni traspaiono già dalle riflessioni che si è tentato di fare.

Anzitutto la rivalutazione del controllo interno, anche potenziato, nella materia degli appalti pubblici, dai nuovi strumenti previsti dal recentissimo disegno di legge approvato dal Governo, purché l'autorità di vigilanza (certamente indipendente, come deve pur essere ogni organo di controllo interno) non sia concepita come una monade senza collegamenti con i controlli esterni, che non possono essere, anche solo in parte, svuotati di significato, e ciò non soltanto perché sono scritti in Costituzione.

Quanto al controllo esterno, non si può ragionatamente pensare a meri aggiustamenti dell'esistente, occorrendo invece capovolgere la logica che finora ha ispirato la disciplina del controllo. Un controllo, cioè, che abbandoni la verifica solitaria degli atti e che al parametro della legittimità formale aggiunga, anzi, privilegiandoli, i parametri dell'efficacia, dell'efficienza, dell'economicità e, in una parola, quello della regolarità della gestione, ovvero di singoli comparti di essa. Un controllo che non escluda la possibilità di rilevare nel corso del suo procedimento anche puntuali illegittimità o irregolarità e di farne oggetto di puntuali pronunce con gli effetti giuridici che delle pronunce di controllo sono propri. Un controllo, infine, che non pretenda di vedere tutto, ma che sia conseguente a scelte programmate (per settori, materie o anche per temi trasversali), assunte annualmente dallo stes-

Negli interventi a "competenza partecipata" il modello di controllo è inadeguato al modello organizzativo.

Il potenziamento dei controlli interni.

L'abbandono della verifica solitaria degli atti.

Quale spazio per i controlli preventivi di legittimità?

so organo di controllo attraverso procedimenti formali e garantiti. In questa direzione, del resto, già si muovono le tendenze normative dell'ultimo periodo, che mostrano come i controlli di nuovo tipo stiano assumendo precisa fisionomia giuridica in settori diversi dall'amministrazione diretta dello Stato e comincino a lambire la stessa area del settore statale (si pensi all'art. 7 della legge n. 168 del 1989 sulle gestioni universitarie). Resta da vedere se nella nuova impostazione c'è ancora spazio per i controlli preventivi di legittimità, che sono nella tradizione del nostro ordinamento giuridico.

È singolare la vicenda del controllo preventivo in Italia.

La dottrina giuridica spara a zero su di esso da trent'anni e con ragioni che sembrano convincenti. Non lo conoscono gli ordinamenti dei maggiori Paesi industrializzati e quelli che lo hanno conosciuto lo hanno da tempo ormai abbandonato: ricorda Giannini che nel dopoguerra il controllo preventivo fu abolito negli Stati Uniti dopo un lungo dibattito che si svolse in termini di questo tipo: a che serve il controllo preventivo di legittimità? qual è il rapporto tra il costo del controllo preventivo e la sua utilità?

Ciononostante, il controllo preventivo resiste ancora in Italia e continua ad avere i suoi profeti in non trascurabili frange della magistratura di controllo, ultimi nipotini di Cavour; certamente c'è l'art. 101 della Costituzione, sul quale peraltro sembra voglia riflettere la Commissione bicamerale sulle riforme istituzionali, ma è probabile che una soluzione sia a portata di mano. L'ha indicata con grande chiarezza la Corte Costituzionale in una sentenza del 1989 (n. 406), quando afferma che la garanzia costituzionale del controllo risiede nel giusto equilibrio tra controllo preventivo e controllo sulle gestioni.

Una soluzione mediana, che può assumere significato suo proprio, anche indipendentemente dalla regola costituzionale e dalla tradizione giuridica che la sorregge.

Il controllo preventivo di legittimità, cioè, nell'attuale contesto dell'amministrazione italiana, potrebbe avere ancora ragion d'essere come garanzia di legalità, purché limitato a poche e ben individuate categorie di

atti (atti normativi o che approvano programmi, ovvero si pongano come generale presupposto dell'attività amministrativa e di spesa), in ordine alle quali il rispetto della legalità, anche su un piano puramente formale, può ritenersi preminente.

Anche qui, del resto, può valere il richiamo alle tendenze legislative recenti, appena si consideri che in questa direzione si muovono la legge di riforma delle autonomie locali e le modificazioni del quadro dei controlli sulle regioni, in applicazione della legge delega n. 421 del 1992.

I controlli di nuovo tipo: tentativo di un assetto concettuale

Quello che emerge dalle tendenze legislative (e che dovrebbe rappresentare l'ossatura della riforma del controllo) è un modello in ordine al quale riflessioni si impongono, soprattutto perché con esso probabilmente entra in crisi la stessa nozione di controllo, fin qui accettata, come operazione verificatoria, che consta di un giudizio sulla regolarità della funzione e di una misura intesa a ripristinare la regolarità violata e che presuppone parametri ben determinati (legittimità, merito).

A parte taluni profili (che rappresentano piuttosto il presupposto e il corollario dei controlli di nuovo tipo), quali la necessità che la verifica avvenga *ex post* e la programmazione del controllo (così già la legge n. 51 del 1982), la riflessione riguarda principalmente gli elementi tradizionali del controllo: il parametro e la misura. Anche i nuovi controlli che vanno delineandosi nell'ordinamento conoscono certamente i momenti in cui si scandisce l'operazione verificatoria e cioè il giudizio sulla conformità/differmità rispetto al parametro e alla misura, o momento comminatorio, conseguente al giudizio.

È diverso però l'atteggiarsi sia del parametro che della misura. Nei controlli tradizionali, è la legge a fissare il parametro: nel controllo di legittimità il parametro è la norma, anche sotto il profilo mediato dell'eccesso di potere; nei controlli di nuovo tipo, la legge si limita a stabilire il contenuto del-

I due momenti del controllo: il giudizio sulla conformità e la misura conseguente al giudizio (momento comminatorio).

l'attività verificatoria e cioè l'accertamento dell'efficacia, dell'efficienza, dell'economicità, della regolarità della gestione. Lascia così al controllore il compito di individuare i parametri necessari, che sono costituiti da regole giuridiche e da regole non giuridiche, queste ultime non sempre identificabili in astratto, perché correlate a variabili, medie, standard da mutuare, a opera di chi fa il controllo, dalla scienza, dall'esperienza e anche dalla situazione peculiare che viene presa in considerazione.

Diverso è anche l'atteggiarsi della misura nei controlli di nuovo tipo.

Lo schema tradizionale esaurisce all'interno del procedimento del controllo non solo, ovviamente, la fase del giudizio, ma anche il momento comminatorio, determinandone gli effetti, sia nelle ipotesi di controllo preventivo, sia, in certa misura, in quelle di controllo successivo su atti, talché si è in presenza di un procedimento in sé concluso. Nei controlli di nuovo tipo una situazione siffatta può pure verificarsi (ad esempio nelle dichiarazioni di non conformità a legge nel corso del procedimento di controllo *ex lege* n. 259 del 1958), ma non è il suo connotato proprio: il momento comminatorio, nei controlli di nuovo tipo, si colloca all'esterno del procedimento; è sempre l'effetto del giudizio sulla regolarità della funzione, ma questo effetto viene "apprezzato" da organi diversi da quelli cui è intestata la funzione di controllo. Il momento comminatorio si risolve, quindi, in una misura "informativa", di "denuncia", di "sollecitazione" di interventi e questo porta a considerare un ulteriore tratto dei controlli di nuovo tipo, che per certi versi assumerebbero anche la fisionomia di controllo-indirizzo, finalizzati

come sono al miglior andamento dell'azione amministrativa e di spesa. Oltre agli effetti propri di cui si è detto, altri infatti si verrebbero a determinare, concretizzando in sostanza una sorta di "processo circolare" che parte dal soggetto controllato e allo stesso ritorna, arricchito dalla mediazione del soggetto controllante.

Il controllore individua i parametri necessari al giudizio.

Il momento comminatorio si colloca all'esterno della funzione di controllo.

NOTE

* Lo studio riproduce, con aggiustamenti e integrazioni, il testo della relazione introduttiva del convegno su «Attività di controllo sulle opere pubbliche», tenuto a Venezia nei giorni 22 e 23 gennaio 1993.

¹ La letteratura giuridica sui controlli è vastissima. Oltre alle trattazioni contenute nelle opere generali di diritto amministrativo (e alla voce *Controlli amministrativi* di G. BERTI e L. TUMIATI, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano 1962), si registra, specie negli ultimi due decenni, una lunga serie di studi, settoriali e generali, che hanno esplorato ogni profilo del tema sui controlli. Passaggio obbligato per ogni approccio al tema è il saggio di M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in «Rivista trim. dir. pubbl.», 1236, 1974. Tra gli studi più recenti S. CASSESE (a cura di), *I controlli sulla pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 1993 e le relazioni di G. BERTI, S. CASSESE, G. CORSO, V. GUCCIONE, V. ONIDA al convegno su «Sistema dei controlli e riforme istituzionali», tenutosi a Milano nei giorni 12 e 13 dicembre 1992 (gli Atti sono in corso di stampa).

Quanto agli accenni, contenuti nel testo, alla cultura del controllo preventivo di legittimità di cui è ancor oggi pervasa almeno parte della magistratura di controllo, D. SERRANI, *Il risveglio del dinosauro*, in «Politica del diritto», n. 2, 1970 e V. GUCCIONE, *Il rapporto Corte dei Conti-Parlamento; contributo a una riflessione sulla funzione referente*, in *Studi in memoria di A. De Stefano*, Milano, 1989.

DIBATTITO

*La sezione "Dibattito" di questo numero è particolarmente ricca. Segno incoraggiante, perché testimonia della vitalità della Rivista e della rilevanza delle argomentazioni sollevate. Alcuni interventi riguardano questioni affrontate nei numeri recenti; altri tornano su temi che, a distanza di molti mesi, conservano grande interesse. Il dibattito si apre con il rendiconto di un momento che è stato molto significativo nella vita della Rivista: la presentazione di *Persone & Imprese* a Torino, promossa dalla Fondazione Agnelli nell'ambito dei "Dialoghi Metropolitani". Alla presentazione dell'esperienza e della storia di *Persone & Imprese* da parte di Raffaele Cattaneo è seguito un intervento di Marco Martini sui temi del lavoro, che ha riproposto le idee-chiave della monografia "Il lavoro e le politiche". Questo tema, così cruciale, è stato oggetto di una tavola rotonda condotta da Marcello Pacini che ha visto la partecipazione di Enrico Auteri, Bruno Manghi, Giovanni Zanetti.*

La sezione prosegue con un intervento di Bruno Sitzia che si colloca nella linea di riflessione sulla Dottrina Sociale della Chiesa, dal titolo "Quali principi per la politica economica?". Segue un contributo di Pier Luigi Bassignana che, a partire dagli articoli di Léo Moulin e di Giulio Vismara apparsi sul numero 2/93, indaga sul rapporto fra monachesimo e innovazione, fra istituzione monastica e progresso tecnico.

DIALOGHI METROPOLITANI IN FONDAZIONE AGNELLI: DIBATTITO SU PERSONE & IMPRESE

a cura della Redazione

La Fondazione Agnelli ha promosso a Torino nel mese di marzo un dibattito sul numero della Rivista "Il lavoro e le politiche", la cui sintesi, non rivista dai relatori, proponiamo. Hanno preso parte alla discussione introdotta da Marcello Pacini, direttore della Fondazione Agnelli, Raffaele Cattaneo, direttore della Rivista, Marco Martini, dell'Università Statale di Milano, Bruno Manghi, sindacalista, Enrico Auteri, direttore Risorse Umane Fiat S.p.A, e Giovanni Zanetti, dell'Università di Torino.

PRESENTAZIONE (MARCELLO PACINI)

Un'esigenza che ritengo sia fortemente sentita nella città di Torino e che la Fondazione Agnelli ha inteso recepire è quella di dare un contributo di servizio alle iniziative culturali degli altri e, quindi, di mettere a disposizione le nostre capacità organizzative non più soltanto per le idee o per le iniziative che nascono dalla Fondazione stessa, ma anche per iniziative e idee da noi indipendenti e autonome.

Abbiamo pensato di chiamare questo spazio di discussione e di confronto *Dialoghi metropolitani* (ci serve una sigla per poter mettere ordine e distinguere le varie attività e i vari programmi gli uni dagli altri) e in questa occasione i Dialoghi metropolitani iniziano. Iniziano, come sempre capita, con una parziale eccezione, perché in realtà questo nostro programma vorrebbe essere orientato alla città di Torino, mentre invece la rivista che verrà oggi presentata, *Persone & Imprese*, è milanese. Si tratta però di un'eccezione apparente: in realtà, gli studiosi torinesi sono ampiamente rappresentati nel Comitato Scientifico, nel Comitato di Redazione e anche se è fisicamente stampata

a Milano, una gran parte della Rivista viene pensata a Torino.

Noto peraltro, scorrendo l'indice della monografia dedicata al lavoro, molte firme di antichi e validissimi collaboratori della Fondazione Giovanni Agnelli.

Infine, risulta chiaro a tutti coloro i quali conoscono un po' le nostre attività che la Rivista raccoglie preoccupazioni proprie anche della Fondazione: non è casuale, dunque, che il 50-60% di chi firma questo numero lavori con noi, perché l'impresa, il lavoro, l'occupazione, la formazione sono tutti elementi fondamentali nei nostri programmi.

RAFFAELE CATTANEO

In una situazione così difficile per il nostro Paese come quella attuale, ciò di cui si sente più bisogno è un dibattito culturale. L'apertura di questa serie di incontri, chiamati significativamente *Dialoghi metropolitani*, con una rivista che in realtà non è esclusivamente espressione dell'area metropolitana torinese, ne è un'occasione significativa. Quando un anno e mezzo fa abbiamo iniziato questa esperienza, abbiamo scelto coscientemente di fare una rivista che non fosse esclusivamente milanese, ma che fosse espressione di sensibilità differenti: non di una generica sensibilità nazionale (che a mio parere non c'è, di cui sarebbe un errore immaginare l'esistenza; e forse questo errore è una delle cause della difficoltà della situazione attuale), ma di sensibilità radicate in tradizioni culturali differenti, che costituiscono uno dei maggiori punti di ricchezza e di forza della "terra delle cento città", come viene spesso definito il nostro Paese. Così abbiamo volutamente scelto l'editore uni-

Una rivista non solo milanese per i *Dialoghi metropolitani* di Torino.

Persone & Imprese: una storia di amicizia, una sensibilità condivisa.

versitario di Napoli, Liguori: è sembrata un'occasione importante per tessere un filo con il Mezzogiorno; abbiamo chiesto volutamente una forte presenza di amici torinesi nella Redazione, perché Torino ci sembra un punto di espressione di sensibilità estremamente importanti; abbiamo chiesto la collaborazione redazionale di amici di Ancona, di Trento, di Genova. Qui a Torino, dunque, non ci sentiamo affatto fuori posto. Vorrei ora raccontarvi brevemente qual è il senso dell'esperienza di *Persone & Imprese* e qual è la storia da cui *Persone & Imprese* nasce, perché documentano sinteticamente il messaggio forte del nostro tentativo, del nostro lavoro culturale.

Persone & Imprese è, prima che una rivista di carta, una storia. La prima cosa importante da sottolineare è che non si tratta di un'esperienza nata intorno al desiderio di creare un prodotto, di lanciare un'"iniziativa editoriale", ma è nata dal desiderio di un gruppo di amici di poter affermare alcuni contenuti di cultura economica e imprenditoriale maturati nel corso di una storia: come dice il *colophon*, la rivista è curata dall'Um.E.S. (Umanesimo Economia e Società), un'associazione che esiste da sette anni e che raccoglie un gruppo di accademici (di tutti i gradi, dai professori universitari affermati ai ricercatori all'inizio della loro carriera), di imprenditori e di operatori del mondo amministrativo e politico in senso lato. La composizione variegata dell'Um.E.S. è stata una ragione di grande arricchimento reciproco: lavorare con persone che esprimono sensibilità diverse, teoriche o pratiche, ci ha consentito di mettere a fuoco l'oggetto della nostra analisi con la ricchezza di diversi punti di vista. Che cos'è che accomuna questo gruppo di amici? Direi una comune sensibilità, facilitata da una comune matrice (data dal provenire tutti, più o meno, dall'esperienza cristiana). Una sensibilità che potremmo descrivere così: eravamo tutti convinti, pur essendo partiti da diverse esperienze (chi dal lavoro teorico, sui libri; chi lavorando concretamente tutti i giorni nella propria impresa), e lo siamo tuttora, che il paradigma oggettivistico cui l'economia è stata legata dalle sue origini sino a oggi, ha veramente fatto il suo tempo. Sia-

mo convinti che quella visione dell'economia per cui, in fondo, la scienza economica è tale solo se ripercorre il più possibile da vicino il modello delle scienze "esatte", delle scienze "naturali" (secondo il tentativo che già fu di Walras, la cui costruzione di equilibrio economico generale riprendeva forma e contenuto dall'equilibrio fisico degli astri) non è più adeguata a spiegare la realtà, quindi non consente nemmeno di individuare e realizzare soluzioni concrete, capaci di dare risposte positive ai problemi del nostro tempo.

Può sembrare un discorso semplicistico, ma questo è il punto centrale grazie al quale, per molti aspetti, si riempie di contenuto la sensibilità che, come prima il dott. Pacini diceva, ci accomuna. Noi constatiamo con una certa soddisfazione che la denuncia del paradigma oggettivistico, che fino a poco tempo fa era di pochi e che probabilmente trovava nella *Dottrina Sociale della Chiesa* le sue radici, oggi invece comincia a diventare argomento forte del dibattito ed esperienza comune e condivisa. L'affermarsi della qualità totale nella vita delle imprese, l'orientamento al cliente, le organizzazioni piatte, la produzione snella, i circoli di qualità: in fondo, che cosa sono, se non tentativi di reintrodurre nell'esperienza economica quotidiana e nella riflessione teorica sulla vita dell'impresa quegli aspetti soggettivi che erano stati buttati fuori dalla porta, come se l'economia potesse funzionare esattamente come un meccanismo fisico, cioè come se gli uomini non ci fossero?

Questo è dunque il punto che ci ha accomunato e da cui siamo partiti. Abbiamo iniziato a pubblicare le nostre idee su *Note e riflessioni*, il bollettino della nostra associazione. Quando il Papa ha pubblicato la *Centesimus Annus* abbiamo ritrovato a tal punto i contenuti che erano consueti alla nostra riflessione da deciderci a produrre uno strumento di comunicazione che avesse più dignità civile, che potesse essere l'occasione di un dibattito il più vasto possibile. Dibattito di cui c'è realmente bisogno oggi: prima ancora che una crisi morale, il nostro Paese sta vivendo una gravissima crisi culturale, cioè una crisi della capacità di esprimere in maniera critica e sistematica un

Il superamento del paradigma oggettivistico della scienza economica è l'occasione per un dibattito culturale urgente.

giudizio su quello che accade, un giudizio che parta da un'esperienza capace di dire qualcosa sulla realtà.

Noi abbiamo avviato il nostro lavoro percependo questa carenza a partire da una comune intuizione, che abbiamo tentato di tradurre in giudizio, in modo induttivo. Un altro dei grandi limiti della riflessione economica corrente, infatti, è il trarre implicazioni normative a partire dalla costruzione di modelli di tipo deduttivo, cioè nati dalla descrizione di una realtà ideale che non corrisponde mai alla realtà effettiva. Noi abbiamo pensato che potesse essere fecondo, in questo momento, più che cercare ipotetiche terze vie o ripercorrere tentativi che hanno già mostrato i loro limiti, provare a mettere a fuoco giudizi a partire dall'esperienza. Per questo abbiamo chiamato la nostra rivista *Persone & Imprese*: perché le esperienze delle persone e delle loro imprese, che sono i protagonisti veri, autentici dell'economia e dello sviluppo, mettono in evidenza gli aspetti soggettivi che devono essere reintrodotti nella riflessione teorica e soprattutto nell'esperienza pratica.

Questo è anche l'approccio del numero monografico sul mondo del lavoro, i cui contenuti saranno presentati dal prof. Martini. Il numero è stato pubblicato un po' di tempo fa, e non averlo dovuto fare nell'assillo della crisi occupazionale attuale ha comportato il vantaggio che, nella monografia, si è potuto dare più peso agli aspetti strutturali rispetto a quelli congiunturali. Gli aspetti congiunturali, in questo momento, sembrano riempire la preoccupazione di tutti: certamente sono importanti e drammaticamente urgenti, ma non possono essere compresi e affrontati se non andando sotto la superficie, per capire quali dinamiche strutturali li producono.

MARCO MARTINI

Noi siamo partiti da una considerazione: che oggi ci sia un grande bisogno di una riflessione culturale sui temi economici e, infatti, non a caso, la rivista è definita quadrimestrale di cultura economica.

Credo che il modo migliore per cercare di illustrare questa nostra sensazione sia di entrare nello specifico del tema che ci

siamo posti, che è il tema del lavoro e vorrei dire in che senso per noi il problema del lavoro è innanzi tutto un problema culturale.

Oggi, sia dal lato microeconomico, sia dal lato macroeconomico, chiunque si occupi di tematiche inerenti all'occupazione, alla disoccupazione, al lavoro, allo sviluppo, ecc. si accorge, come testimoniano diversi contributi all'interno della Rivista, che c'è la necessità di modificare il paradigma, cioè il modello concettuale con il quale i problemi vengono descritti e quindi impostati; c'è la necessità di modificare il paradigma, perché il mondo del lavoro è stato investito da un cambiamento la cui natura è profonda e i cui effetti ancora non percepiamo, a mio modesto avviso, fino in fondo. È proprio nei momenti in cui il cambiamento si fa più evidente che è necessario pensare: finché non c'è cambiamento ci si può illudere che sia sufficiente un pensiero puramente funzionale e operativo, cioè un pensiero che si confonde con la ragione funzionale che mette in moto la macchina, ma quando il cambiamento è radicale ci si rende conto della banalità, per usare un termine di Hanna Arendt – la banalità del male è, secondo Hanna Arendt, la banalità di chi non pensa; lei ne parlava a proposito di Heichmann, di cui osservava una razionalità puramente funzionale, un non pensare. Quando le cose cambiano è necessario pensare, è necessario, cioè, domandarsi di che cosa stiamo parlando e dove andiamo.

Mi pare che sul tema del lavoro, da entrambi i versanti, quello microeconomico e quello macroeconomico, appaia evidente un cambiamento radicale; in che cosa consiste? Faccio solo un accenno all'aspetto microeconomico: qual era il patto fondamentale tra il lavoratore e l'impresa, tipico del mondo industriale e di cui noi abbiamo in mente lo schema? Da una parte l'impresa offriva reddito in cambio di sicurezza e subordinazione: l'impresa aveva bisogno di subordinazione, perché aveva bisogno di qualcuno che svolgesse operazioni previste in un processo, dominato da un programma, e quindi operazioni prescritte, proprio perché previste; subordinazione significava essere disponibili a svolgere le mansioni prescritte, in

Il cambiamento profondo del mondo del lavoro rende insufficiente la razionalità funzionale e operativa: occorre pensiero forte.

Il vecchio patto fra lavoratore e impresa: reddito in cambio di sicurezza e subordinazione.

Ora i termini del patto sono cambiati. L'impresa deve acquisire persone disponibili ad affrontare con essa il cambiamento.

Meno sicurezza: l'uomo lavora con l'imprevisto, dove la macchina non può arrivare, senza la sicurezza del "posto".

cambio si offriva reddito, ovviamente, e sicurezza, di cui l'uomo ha bisogno per vivere. I termini di questo scambio, in questi anni, sono completamente mutati. Da una parte l'impresa è sempre meno in grado di offrire sicurezza, perché l'impresa stessa non può prevedere ciò che accadrà in un mercato sottoposto a cambiamenti continui e difficilmente dominabili dalla capacità previsiva, non può prevedere cosa comporterà il rapidissimo mutamento delle tecnologie produttive e delle merceologie dei prodotti o dei servizi, cosicché l'impresa oggi "naviga a vista", nel senso che deve adattare la sua azione a un mondo complesso e imprevedibile, sempre più imprevedibile e sempre più complesso. Per questo stesso fatto non può pensare alla propria organizzazione in termini di pianta organica definitiva, di caselle nelle quali collocare lavoratori del cui percorso professionale si può prevedere la carriera come passaggio deterministico tra posti definiti. Tutto questo appartiene al passato, o ad alcune organizzazioni, come la Pubblica Amministrazione e le aziende di credito, che, in Italia, potendo vivere al riparo della concorrenza, possono permettersi di pensare ancora così la loro organizzazione. Ma un'impresa che vive in contatto con il mondo che cambia, con il mercato che la stimola, sa di non poter più pensare se stessa in termini di organizzazione di "posti di lavoro" e di operazioni previste e prescritte nel quadro di un processo stabile. Deve pensare di acquisire persone disponibili ad affrontare con essa il cambiamento, un cambiamento imprevedibile a tutti i livelli.

Certamente questo processo non ha investito universalmente il mondo delle imprese fino al punto di aver già modificato radicalmente tutto, ma ci sono già segnali, sintomi ben precisi in questa direzione: l'impresa parte per un'avventura di cui non conosce l'esito e quindi ha bisogno di persone che corrano con lei il rischio di quest'avventura, *ergo*, gli atteggiamenti che richiede sono sempre meno quello della subordinazione e sempre più quello della disponibilità al rischio e alla collaborazione, all'assumersi problemi nuovi e ignoti. È un modo di pensare le cose completamente nuovo. D'altra parte, come si diceva, l'impresa non può offrire si-

curezza e tanto meno può coprire d'oro il personale che accetta di vivere questo rischio con lei; di qui la necessità di ripensare a fondo i termini dello scambio, come dimostrano l'evidente carenza di manodopera in alcuni settori, e l'altrettanto evidente esuberanza di manodopera in altri (soprattutto nel settore dei lavori meno qualificati). Certamente, al di là degli aggiustamenti e dei tempi medi di questi aggiustamenti, questa problematica investirà sia i lavoratori, sia l'impresa, sia, credo, il sindacato.

Una visione oggettivistica del lavoro, alla Joule e alla Coulomb, cioè fisicistica (il lavoro come applicazione di una forza a uno spostamento, secondo la definizione della meccanica classica), che in fondo sta alla base dei modelli di lavoro delle nostre teorie, non vale più: quello è il lavoro meccanico delle macchine in cui l'uomo è sempre più sostituibile. L'uomo è oggi chiamato a dare prestazioni di lavoro proprio nei campi dove la macchina non arriva. Dove la macchina non arriva? Dove non si può prevedere: l'uomo lavora con l'imprevedibile, con l'imprevisto, sia egli un manutentore o un integratore di sistemi o di procedure, sia egli un progettatore, sia egli un venditore; l'uomo sarà sempre più chiamato a dare una prestazione in quei settori dove la macchina e il miglior sistema esperto non possono sostituirlo e, per definizione, questi settori hanno a che fare con l'imprevisto. Lavorare con l'imprevisto, lavorare con l'imprevedibile, significa assumere degli atteggiamenti senza i quali l'imprevisto annienta. Noi ci siamo abituati a fondare la nostra sicurezza nel lavoro, sulla sicurezza del posto, ma la sicurezza del posto non c'è più.

Vi è un secondo aspetto sul quale vorrei brevemente soffermarmi: a livello del sistema macroeconomico, dei grandi flussi, dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, che cosa sta succedendo? Sta succedendo che sta andando in crisi il modello con il quale si pensava di risolvere la duplice esigenza che, da sempre, caratterizza il mercato del lavoro, che è quella di flessibilità da un lato, e di continuità dall'altro (la continuità è necessaria per il lavoratore che ricava il pane dal suo lavoro, ma è altrettanto necessa-

ria per lo sviluppo professionale: senza continuità nessuno può sviluppare una professionalità); noi, in fondo, abbiamo cercato di combinare queste due esigenze, di flessibilità (prima, di flessibilità nell'adattamento congiunturale, ma, oggi, di flessibilità soprattutto all'adattamento strutturale) e di continuità, sulla base di un assioma. Tutti gli istituti che abbiamo inventato per salvaguardare la continuità dell'esperienza lavorativa sono basati sull'assioma del posto di lavoro, per cui la stabilità del lavoratore è la stabilità del posto, la continuità del lavoratore è la continuità del posto, la continuità del reddito attuale è legata al posto, la continuità del reddito differito (regimi previdenziali) è legata al posto (basti pensare all'attuale sistema previdenziale); la mobilità noi l'abbiamo sempre vista come un'eccezione da accettare a denti stretti, non solo da parte del sindacato, ma anche da parte dell'impresa, mentre, se è vero quanto affermato in precedenza, la mobilità sarà la norma. L'argomento più convincente di quanto detto sinora è che il tempo medio di diffusione delle grandi innovazioni che hanno caratterizzato la prima fase del sistema industriale (l'energia elettrica, la ferrovia, l'automobile) è stato di quarant'anni. Ma quarant'anni corrispondono alla durata della vita lavorativa di un individuo: noi ci siamo abituati, dunque, ad assorbire questi grandi cambiamenti che hanno sconvolto il sistema produttivo e sociale con il ricambio generazionale, per cui il figlio del contadino diventa operaio; è traumatico, ma abbiamo costruito dei sistemi, abbiamo tentato di aiutare questo cambiamento, sull'ipotesi che nell'esperienza personale ci fosse continuità del posto; oggi il tempo medio di diffusione di innovazioni altrettanto significative è di cinque anni, il che significa che una persona, mediamente, nell'arco dei suoi quarant'anni di vita lavorativa, deve subire otto cambiamenti dell'ordine di quelli che ha subito chi è passato dall'agricoltura all'industria. È una prospettiva che ci spaventa tutti, perché non siamo abituati: l'umanità da due milioni di anni non ha mai affrontato questo problema, quindi è un problema nuovo; occorre, dunque, una grande riflessione generale per impostare, per esempio, i termini

della combinazione tra esigenza di flessibilità ed esigenza di continuità, in modo tale che non sia più basata sulla concezione statica del lavoro come occupazione di un posto: l'esperienza lavorativa è l'esperienza di un percorso probabilistico tra occasioni ignote. Come si può garantire la continuità in un percorso probabilistico tra occasioni ignote? Gli strumenti devono cambiare radicalmente, perché quando uno parte per un'avventura, per un rally in un deserto che non conosce, non ha bisogno di sapere passo passo quali saranno i suoi scatti di carriera; quando uno parte per un'avventura ha bisogno di avere un sistema informativo molto efficace, che lo avvisi rapidamente dei mutamenti e delle possibilità, ha bisogno di avere un sistema formativo vicino a lui, che lo aiuti ad affrontare le nuove occasioni nel momento in cui si presentano (non soltanto nella formazione di base, che ovviamente diventa ancor più importante in una situazione di questo genere, perché per affrontare un percorso probabilistico bisogna elevare il livello di cultura: si affronta il cambiamento, se si ha il linguaggio e la teoria che consente di prendere una certa distanza dalle cose, altrimenti si annega nel cambiamento); ci vogliono forme assicurative nuove, che consentano al lavoratore e all'impresa di affrontare il cambiamento senza doversi addossare il costo complessivo dell'eventuale insorgenza di rischio. Faccio un esempio riguardante la formazione: oggi le piccole imprese sanno che se assumono un lavoratore laureato, il costo relativo della sua formazione, di un anno o più, rappresenta per loro un rischio enorme, perché se dopo questo periodo il lavoratore viene in qualche modo attirato da un'altra impresa, tutto quell'investimento sparisce; è possibile pensare una forma di assicurazione, cioè di collettivizzazione del costo della prima formazione dei neolaureati? Certo che è possibile! Come abbiamo inventato all'inizio del secolo le mutue assicurative per la malattia e la vecchiaia, non si capisce perché non possiamo inventare oggi forme assicurative per un percorso probabilistico, ma, perché questo avvenga, occorre veramente un mutamento culturale, perché le istituzioni e le organizzazioni cambiano lentamente e le leg-

Come si salvaguarda la continuità dell'esperienza lavorativa? Salvaguardando il posto, se l'innovazione si diffonde in quarant'anni,

ma se il tempo medio di diffusione è di cinque anni, occorrono strumenti nuovi per salvaguardare l'esperienza lavorativa in un percorso fra occasioni.

Il nuovo patto lavorativo: sviluppo del bagaglio personale in cambio di dedizione e di assunzione del rischio.

I due obiettivi del sindacato: primo, la difesa del posto come forma di soccorso,

secondo: preparare un futuro di "buona occupazione".

gi cambiano ancor più lentamente. Qual è la leva del cambiamento? La leva del cambiamento è il cambiamento del livello concettuale, del modo con cui si guardano le cose; allora, riflettere insieme, pensare al lavoro nei suoi aspetti soggettivi di percorso probabilistico, pensare al patto lavorativo come a un patto nuovo, in cui si offre sviluppo del proprio bagaglio personale in cambio di dedizione e di assunzione di un rischio. Tutto questo dev'essere pensato, per poter essere tradotto in istituti, in regole, e può essere pensato se noi abbiamo grande attenzione a chi, nella sua esperienza, perché costretto dai fatti, inventa cose nuove. Noi non crediamo che ci sia qualcuno oggi che abbia la grande teoria da cui possiamo dedurre tutte le conseguenze; dobbiamo, invece, dare spazio a esperienze significative, anche piccole. Tutta la terza parte della nostra rivista è dedicata alle esperienze d'impresa, esperienze dove questi problemi sono affrontati con soluzioni che non sappiamo se saranno definitive, ma che sono significative di un cambiamento e possono essere stimolanti di una riflessione e, quindi, di un dibattito. Questo è lo spirito con cui noi abbiamo affrontato questo tema e con cui cerchiamo di affrontare tutti i temi principali che possono interessare il nostro Paese.

BRUNO MANGHI

Il sindacato, nella sua esperienza, incontra il problema dell'occupazione-disoccupazione da due punti di vista, sui quali è diversamente addestrato. Il primo è quello del soccorso e della difesa, su cui "si è fatto le ossa", perché la solidarietà primordiale, in fondo, era non distinguere chi aveva sicurezza e occupazione da chi perdeva il posto, almeno all'interno dell'azienda; questo, quindi, ha avuto un significato simbolico enorme per la storia sindacale mondiale, non è stata soltanto una risposta a una serie di eventi. Recentemente ho avuto la fortuna di studiare i verbali di commissione interna della Fiat dal '44 al '56: c'è una serie di trattative molto difficili, che si svolgono nel '49, quando il problema era lasciare a casa i sessantottenni o i settantenni che lavoravano, che però non avevano nessuna protezione

pensionistica; l'azienda, nella sua visione un po' militare, ma anche paternalistica, accettava un dibattito: ci vollero due o tre anni per affrontare questo tema "classico", che divideva anche i lavoratori, poiché era evidente che, per permettere ad altri di entrare, bisognava affrontare il surplus di manodopera; questo ci ricorda tempi particolarmente duri e severi, affrontati meno di un secolo fa nella nostra città. Naturalmente il soccorso e la difesa hanno portato il sindacato a concentrarsi molto, com'era inevitabile, sul posto di lavoro, cioè il sindacato difende, prima di tutto, il posto di lavoro: in alcuni ambienti professionali, di mestiere, difende anche il contenuto del lavoro, ma nelle aziende tayloristiche, tradizionali, dove non c'è grande professionalità, difende essenzialmente il posto, perché il posto è la fonte del reddito, il posto è la fonte della sicurezza, la distribuzione dei posti è il segno della solidarietà. Questo era, fino a vent'anni fa, tollerato, cioè capito bene nel mondo sindacale da entrambe le culture presenti in esso, perché la cultura radicale sosteneva che i padroni avrebbero portato alla catastrofe, quindi far loro pagare di più il costo del lavoro avrebbe semplicemente accelerato una guerra imperialistica destinata in ogni caso a travolgere tutti: l'essenziale era dunque difendere il posto; chi aveva una visione evolucionista era, invece, molto fiducioso, non tanto nei cosiddetti padroni, quanto nello sviluppo tecnologico ed economico: si potevano anche porre dei vincoli alle aziende, però l'innovazione tecnologica, lo sviluppo dei mercati, l'entrata dell'Italia nel mondo e il conseguente ampliamento dei mercati avrebbe sicuramente reso utile anche quel lavoro che poteva sembrare inutile. Quindi, sia il cuore della cultura classica della CGIL, sia il cuore della cultura classica della CISL, in fondo, convergevano, nel senso che, da due punti di vista diversi, alla fine si giustificava la difesa del posto. Le cose sono molto più complicate da un altro punto di vista: il sindacato ha sempre saputo che il problema non è solo difendere e soccorrere, ma è anche preparare un futuro nel quale ci sia la "buona occupazione", cioè ci sia quel lavoro che, oltre a dargli da vivere, realizza l'uomo, che è stabile ed

è una stabile premessa di reddito per le famiglie. Questo è stato fatto decentemente fino a tutti gli anni '60 e ai primi anni '70, perché allora lo schema era chiaro: l'Italia è un Paese in crescita, dove mancano determinati settori, creando i quali si produrrà inevitabilmente occupazione che si indirizzerà verso il Mezzogiorno. La visione basata sui "settori", secondo la definizione di allora, permetteva alla controparte di appoggiarsi al discorso sindacale, perché si trattava in definitiva, di orientare gli investimenti in alcuni settori piuttosto che in altri: al di là dei grandi conflitti, c'è stata un'enorme convergenza su queste cose, soprattutto in alcune regioni, come la Lombardia. Venendo meno la certezza nelle possibilità di espansione dell'Italia, il problema per il movimento sindacale è diventato "come essere protagonisti della costruzione del futuro". Oggi, quando ci si trova a discutere, si discute e si fa uno scambio relativo al consolidamento dell'occupazione, a fronte di una disponibilità ad aiutare un miglioramento dei processi, che, a sua volta, migliora la qualità e abbate i costi; in questa città tutto ciò è stato fatto saggiamente, anche in momenti difficili, ma basandosi su un discorso che appartiene ancora alla prima generazione dello scambio sindacale.

Quali sono, allora, i problemi cui porre mano? Tutta la tematica del soccorso e della difesa, e quindi degli ammortizzatori sociali ecc., soffre di due difetti: uno, evidenziato spesso dal prof. Ciravegna, è l'assenza totale di verifiche; molto sovente noi e le imprese chiediamo degli interventi pubblici, per soccorso, o per evitare o per prolungare le situazioni, oppure ancora per dare lavoro (caso Borgomeo, 1944), però la verifica del rapporto che esiste tra i costi di questo sforzo nazionale, sia pure coatto, e i risultati in termini di buona occupazione normalmente non viene praticata, per cui non si sceglie mai una strada piuttosto che un'altra e si fa un grande bricolage, a seconda dell'amministrazione regionale, nazionale, ecc., probabilmente con un dispendio di risorse che finora ci siamo potuti permettere, ma che oggi non è assolutamente più possibile; bisogna prevedere, verificare e quindi scegliere delle strade. Il secondo difetto è l'affolla-

mento straordinario di soggetti e di autorità, istituzionali o meno, che si occupano della questione: tra sindacati, imprese, regioni, comuni, agenzie, *task-force*, ecc. è veramente una torre di Babele di persone che si dovrebbero occupare del lavoro del prossimo.

Ritengo che quello dell'occupazione-disoccupazione sia un problema che, pur dipendendo da variabili internazionali-nazionali, è molto localizzato, per cui bisogna consolidare delle autorità e dar loro il mandato di decidere, in modo che non siano solo dei "suggeritori": oggi tutti suggeriscono agli altri cosa dovrebbero fare e alla fine non si capisce da dove scaturisca la decisione, che poi è la decisione che una comunità prende di destinare parte delle sue risorse a suoi membri che sono in difficoltà. Ciò che è mancato molto nel nostro modo di vedere la questione è la questione temporale, che manca sovente anche nel valutare la disoccupazione; ad esempio, in una situazione come quella torinese-piemontese, dove i giovani sono pochi, se si verificasse una ripresa, essi sarebbero insufficienti e una parte notevole di loro non sarebbe all'altezza di quel tipo di ripresa: per affrontare una congiuntura sfavorevole, dunque, non bisogna incentivare i ragazzi a lavorare, ma a studiare di più e meglio; d'altra parte abbiamo il problema, da vedersi senza retorica, dei quarantacinquenni-cinquantenni espulsi (è un vecchio problema, le cui dimensioni stanno aumentando); a questo proposito mi farei modeste illusioni sulla possibilità di grandi operazioni di riconversione "via-formazione" e preferirei fare un censimento dei posti tradizionali, che comunque resteranno, e applicare, anche se non so ancora come, la vecchia idea di Gorrieri: proibire ai giovani di occupare i posti dequalificati e mandarci coloro, invece, che non sono in condizione di essere soggetto di grosse operazioni di riqualificazione, per motivi psicologici o di storia professionale. In conclusione cercherò di reagire alle provocazioni del prof. Martini, che hanno sicuramente un fondamento, ma sulle quali è necessario dare alcune avvertenze.

In primo luogo questa "avventura" ci è imposta dalla situazione: questa è un'umani-

Due difetti del soccorso: assenza di verifiche sui costi e sui risultati; affollamento di soggetti e autorità che "suggeriscono" senza decidere.

Alcuni problemi nel trasformare il cambiamento in atto in opportunità: la ribellione, la necessità di un nucleo stabile nelle grandi imprese, la necessità che sia un'"avventura" sociale, la partecipazione.

tà che si deve adattare, non si tratta di un'avventura dello spirito; bisogna prendere atto di una trasformazione e con molta fatica, molta nostalgia, forse anche idealizzando un passato che in realtà non è mai esistito (perché in passato di mobilità ce n'è stata parecchia), avviarsi. Quello che viviamo è un tentativo di trasformare una temperie negativa in un'opportunità: questa cosa è molto complessa e riesce bene a chi è già forte. Quindi c'è una fatica e ci sarà una ribellione da mettere in conto, che non sarà soltanto del lavoratore dequalificato a bassa istruzione, ma anche di molti lavoratori di altissima qualificazione, legati al loro mestiere, al fatto che vivono lì, ecc. Quindi, sostanzialmente condivido le problematiche poste dal prof. Martini, ma sono abituato a fare i conti, per il mio mestiere, con le reazioni negative che inevitabilmente ci sono.

In secondo luogo, parlando in particolare di Torino, mi sembra che grandi imprese o grandi sistemi di imprese, che esigono una forte lealtà – e non subordinazione – da parte di coloro che ci lavorano, non possano rinunciare a un forte nucleo stabile di lavoratori che è da decenni in quell'impresa: grandi trasformazioni, grandi innovazioni si fanno se c'è un cuore forte, stabile dell'impresa stessa, cioè se c'è una quota notevole di lavoratori che vive lì una parte consistente della sua vita, perché in un'impresa fatta di migranti la lealtà mi sembra difficile.

In terzo luogo, quest'avventura implica un tasso di equità elevatissimo, per cui la corriamo, però tenendo presente che questo vale anche per i dirigenti industriali italiani, che hanno, per esempio, un tipo di contratto sicuramente più garantista di molti dirigenti del mondo, vale per i 35mila professori universitari a tempo indeterminato, perché, francamente, siamo tra i più numerosi del mondo che sono riusciti a sfuggire, per ora, alla nuova normativa del pubblico impiego. In questo quadro l'avventura si corre, fuori di questo non si potrà evitare la protesta. Quindi, questa è un'avventura sociale, non è l'avventura degli operai che diventano flessibili, ovviamente; è un'avventura sociale che va corsa dalla società.

Credo che alla fine di questo percorso non

ci sarà più lavoro subordinato, non perché c'è una terza via, ma perché la logica retrostante il codice civile, e quindi lo scambio subordinazione-sicurezza-reddito, viene fortemente rivista: è quello che noi chiamiamo partecipazione, che non è "collaborazione", "non fare il conflitto", ma è una modifica potenziale, di non poco conto, di quel rapporto di "subordinazione a contratto incompleto", come dicono i filosofi del diritto, che portava a quel tipo di scambio che è servito per moltissimo tempo, e servirà ancora in tanti posti, anche se quella prospettiva sfumerà. Allora, questo sfumare partecipativo delle sicurezze legate al posto di lavoro, siccome le persone cercheranno sempre delle sicurezze (perché è inevitabile che si cerchino dei punti di riferimento per immaginare il proprio futuro, quello della propria famiglia e quello della propria comunità) bisognerà pensare delle fonti di sicurezza, facilmente inventabili in una situazione comunitaria in cui, però, non siamo.

ENRICO AUTERI

Desidero innanzitutto sottolineare un dato di fatto, nei confronti del quale molto probabilmente si può essere dispiaciuti, ideologicamente contrari, ma è scontato che, chissà per quanti anni ancora, noi saremo esposti a un sistema turbolento, a un sistema sempre più competitivo.

Tale situazione ha grosse implicazioni sulle organizzazioni produttive e, forse, su tutte le organizzazioni, perché un sistema turbolento equivale a un sistema imprevedibile, e al sistema imprevedibile bisogna opporre, per la sopravvivenza, un sistema più flessibile, più adattativo, di cui l'aspetto "mobilità" è una possibile risposta fra le tante. A un sistema sempre più competitivo, per certi versi sempre più spietato (anche qui ognuno può rispondere se accetta di stare in questo sistema, ma chi opera oggi ha poche alternative), bisogna rispondere con una maggiore produttività del sistema stesso, con una visione internazionale che risponda a un confronto globale sui mercati e sui prodotti. Flessibilità, produttività, qualità del prodotto, del servizio, internazionalizzazione so-

no sicuramente dimensioni che devono essere coniugate per rispondere alla turbolenza, alla competitività crescente del mondo che ci circonda.

In fondo noi sentiamo che queste cose che stiamo dicendo in modo diverso, da angolature diverse costituiranno il contesto che si prospetta per i prossimi anni. Abbiamo fino a oggi lavorato e prodotto con modalità che dobbiamo abbandonare e, tuttavia, non abbiamo ancora scoperto gli strumenti che ci permetteranno di affrontare il futuro. Siamo come sul punto di "incominciare a scrivere un libro", con atteggiamenti e intenzioni del tutto nuove, un libro che sicuramente sarà pieno di cancellature, per il quale sarà necessaria molta più buona fede, molta più responsabilizzazione che in passato.

Io non sono qui a fare il processo valutativo a tutto quello che è stata l'organizzazione del lavoro di vent'anni o cinquant'anni o cent'anni passati; io penso che le teorie manageriali, le teorie organizzative non siano mai state ideologie, ma, da Taylor in poi, abbiano risposto a bisogni via via emergenti. All'inizio del '900 c'era una grande necessità di organizzare il lavoro in termini più produttivi e razionali. C'era una domanda crescente, bisognava immettere nuove risorse per soddisfarla e il modello tayloristico ha permesso di inserire persone non qualificate in attività che dovevano essere semplici e immediatamente eseguibili.

In seguito sono state elaborate altre teorie, più o meno applicate (le relazioni umane, le teorie motivazionali), e così via fino a oggi, dove nessuna teoria è in alternativa all'altra ma integra le precedenti rispetto ai nuovi problemi emergenti.

Oggi sentiamo il bisogno di nuove idee, nuovi modelli, i vecchi comunque sono in crisi per il profondo cambiamento del contesto. Sta di fatto che ai nuovi bisogni si contrappone una cultura che specie in Italia dà meno attenzione agli aspetti qualitativi. Tante volte abbiamo fatto battaglie su quanto tempo si deve stare in fabbrica (e continua ad esserci questo scontro). Abbiamo premiato chi era più disponibile a stare dentro che non ad andar via prima, in realtà abbiamo dato più attenzione alla quantità della prestazio-

ne che alla qualità. Non ci siamo chiesti che cosa accade "fra due bollature"; se ciò ha interesse solo per il datore di lavoro e il dipendente, o anche per il sindacato o, addirittura, per l'intera società.

È difficile trovare nei contesti normativi e contrattuali puntualizzazioni approfondite su questo tema, ci sono approfondimenti generici: i contratti hanno punito più l'insubordinazione gerarchica che non "l'insubordinazione" rispetto agli standard qualitativi. Oggi, come si è detto precedentemente, ci troviamo di fronte a una situazione ricca di complessità e di discontinuità, di fronte alla quale tutti noi dobbiamo abbassare le braccia e incominciare a rileggere con grande attenzione questo nuovo posizionamento dell'uomo nel sistema industriale, nel sistema produttivo, nel sistema civile.

Oggi non è più il momento di dire alle persone solo cosa devono fare, né di essere prescrittivi, ma è il momento della responsabilizzazione. Sempre più, nell'organizzazione del lavoro che sta rinascendo, anche a livello del singolo montatore, non è più semplicemente richiesto di eseguire, ma di rispondere in termini di risultato atteso.

Dal risultato prescritto, quindi, si sta progressivamente e più o meno consapevolmente passando a persone che, per rispondere a quella flessibilità, a quella qualità, devono dare un risultato in miglioramento.

Cambia la qualità della prestazione, quindi da ruoli prescritti, esecutivi, si passa a ruoli professionali, dove il soggetto in prima linea è una persona capace di rispondere a variazioni che, a livello di impostazione, non possono essere del tutto previste e risolte. Se questo può apparire un fatto un po' dissonante rispetto a quella che è la realtà attuale delle nostre fabbriche e dei nostri servizi, sono sicuro che agli inizi degli anni duemila queste cose saranno una realtà molto più diffusa.

Le tematiche del costo del lavoro si possono affrontare in tanti modi, anche facendo fare di più e meglio alle persone; l'intelligenza della gente, in qualsiasi organizzazione — imprese, sindacato, Pubblica Amministrazione — non è utilizzata al meglio.

Il tema del migliore utilizzo dell'intelligenza entrerà a far parte anche delle nuove im-

L'ambiente imprevedibile impone maggiore flessibilità, maggiore attenzione agli aspetti qualitativi, maggiore responsabilizzazione.

Occorre un cambiamento culturale nella scuola e nelle aziende: occorre imparare a rimettersi in discussione.

La fase congiunturale: calano salari e remunerazioni; cala la produzione, ma ancora di più l'occupazione.

postazioni contrattuali: un collaboratore che con maggiore professionalità presidia in termini sempre più responsabili il rapporto con il cliente esterno riveste un valore crescente per l'azienda.

Siamo di fronte, comunque, a degli scenari di cambiamento sicuramente complessi, per varietà e variabilità dei fattori.

Dovremo dare risposte a un paradosso che viviamo quotidianamente e che probabilmente vivremo ancora per molto tempo. Il paradosso fra motivazione e integrazione delle persone nel sistema in cui operano (potremmo definirla dedizione, fedeltà, sicurezza) da una parte e dall'altra la ristrutturazione permanente, che di per sé è destabilizzazione.

Esiste, inoltre, una cultura da riorientare: questa nasce anche nella scuola e deve sviluppare una maggiore propensione a preparare alla vita lavorativa. La scuola, oggi, dà una conoscenza compiuta, che in termini pedagogici significa consapevolezza di poter contare nel tempo di un certo bagaglio culturale senza metterlo in discussione, da cui cogliere di volta in volta le nozioni, le informazioni, via via necessarie. Sappiamo, tuttavia, da ricerche effettuate anche nel nostro sistema, che le nozioni di base, in certe aree tecniche e tecnologiche, non hanno una vita lunga più di dieci anni. Il cambiamento culturale, deve, inoltre, coinvolgere le aziende. La formazione permanente non può essere affidata come necessità e responsabilità solamente alla scuola, ma questa deve porre le premesse per far sì che la gente impari a rimettersi in discussione. Le persone che entreranno nei sistemi organizzativi dovranno, quindi, trovare un ambiente che li mantenga flessibili, disponibili al cambiamento.

Sono obiettivi difficili, per cui dobbiamo rimetterci tutti in gioco. Tuttavia, è uno scenario estremamente interessante e suggestivo, anche se complesso, ma oggi il mondo è complesso, e quindi le risposte che bisogna dare sui cambiamenti non sono mai risposte semplificanti, perché altrimenti non si risolvono la maggior parte dei problemi. Bisogna impegnarsi a chiarire i termini della complessità, ma non certamente ridurre la complessità, perché è impossibile: sacri-

ficheremmo molte variabili e penseremmo di aver risolto il problema, mentre non sarebbe così.

GIOVANNI ZANETTI

Il tema di questa tavola rotonda, «Politiche per l'occupazione», offre una duplice possibilità di riflessione, a seconda che si decida di mettere maggiormente a fuoco gli aspetti contingenti o le questioni di tipo strutturale.

Gli interventi che mi hanno preceduto hanno posto maggiormente l'accento su questo secondo aspetto, con prospettive di medio e lungo termine, tese a interpretare quello che sta succedendo nelle nostre economie industriali. Su tutti e due i piani, comunque, vi è qualche cosa da dire, tanto più che ci sono degli aspetti che forse non vengono sufficientemente presi in considerazione e sui quali non si è riflettuto abbastanza.

Relativamente alle questioni a breve termine, ci si rende conto che le politiche per l'occupazione stanno per attraversare, o stanno già attraversando, una fase abbastanza importante nel nostro Paese. Sono stato mosso a scrivere un articolo, apparso su *Il Sole-24 ore*, dall'osservazione di alcuni dati che mi hanno colpito: è dal novembre del '92 (poi la cosa si è ripetuta in dicembre, in gennaio, in febbraio) che i tassi di variazione tendenziali (i tassi di variazione tendenziali sono calcolati confrontando, per esempio, il mese di novembre di quest'anno con il mese di novembre dell'anno precedente) dei salari pro-capite e delle remunerazioni totali calano e attualmente sono intorno al 2-2.5%. Si tratta di un tasso di variazione tendenziale, quindi, a livello di media annuale, lo troveremo più elevato, perché sarà una media dei tassi che osserveremo nell'ambito dell'anno: verosimilmente il suo valore varierà tra il 4 e il 5%. Sono tassi di variazione che non sono riscontrabili se non rianalizzando a tempi molto lontani, ma c'è qualcosa di più: noi stiamo attraversando una fase recessiva, la produzione sta calando, i tassi di variazione di questa produzione sono intorno allo 0.5-1% e in qualche caso anche all'1.5%, però la diminuzione dell'occupazione è più forte. Stiamo attraversando

do una fase di diminuzione dell'occupazione molto più intensa; sembra un paradosso, ma in una situazione di recessione sta aumentando la produttività del lavoro e questo porta a considerare che il tasso, sempre di tipo tendenziale, di variazione del costo del lavoro per unità di prodotto verosimilmente si può collocare intorno allo 0.5%. Il nuovo livello medio sarà certamente più alto, ma comunque più basso di quello che siamo abituati a considerare; è un fatto assolutamente storico, perché è esattamente il contrario di quello che da trent'anni a questa parte stava succedendo nel nostro Paese: il nostro è un Paese che ha sempre avuto, rispetto ad altri, un differenziale negativo nel tasso di variazione del costo del lavoro per unità di prodotto e questo ci ha sempre spiazzato sul piano della competitività, portando regolari svalutazioni della lira.

Noi stiamo vivendo un'epoca strana, molto particolare, probabilmente non duratura: si potrebbe dire che siamo nell'occhio del ciclone, cioè nella zona di relativa tranquillità, per cui vi sono delle occasioni che è importante cogliere, per esempio impostando una politica dei redditi seria, che potrebbe veramente essere una chiave di volta per affrontare i problemi con una prospettiva diversa. Questa situazione, che ho provato a schematizzare, ha dei riflessi positivi, perché in questo momento non stiamo minando dall'interno la competitività delle nostre merci, che peraltro è avvantaggiata da una svalutazione anomala della nostra moneta, quindi non ci sono spinte verso una crescita dei prezzi, né, di conseguenza, verso uno spiazzamento dei nostri prodotti: non c'è bisogno, pertanto, di smorzare attraverso politiche monetarie restrittive quelle che potevano essere antiche tensioni inflazionistiche derivanti dall'interno. Il problema è quanto durerà questo intervallo a breve termine che stiamo vivendo, su cui gravano due minacce: la prima deriva dal fatto che i salari stanno crescendo meno di quanto crescono, pur rallentati, i prezzi, quindi c'è una perdita del potere d'acquisto dei salari. Mi sembra che questa sia una situazione eticamente, in ogni caso, da rifiutare, e che certamente sarà rifiutata: non

appena il sindacato troverà il modo di coordinarsi meglio, questo problema sicuramente sarà affrontato nella prospettiva di un rinnovo contrattuale. Proprio a questo proposito occorre definire una politica dei redditi, per evitare che tutto sfoci in uno scontro abnorme e irrazionale e permettere, invece, di gestire consapevolmente questo momento, che è una grossa chance per portarsi su una strada diversa da quella seguita sinora. Questo è un punto da considerare, su cui riflettere, ma su cui occorre intervenire entro un periodo di due o tre mesi, anche perché questa svalutazione, che nei confronti del dollaro è intorno al 60% e del marco è praticamente sul 30% per le materie prime che sono immesse nell'industria (sempre come tassi tendenziali), si traduce in un aumento dei prezzi del 36-40%, il che significa che, calcolato in dollari, l'aumento sarebbe del 4-5%, calcolato in lire è dell'ordine del 40%. Le materie prime incidono relativamente poco nei nostri processi produttivi, ma certamente questa sferzata è destinata ad arrivare, quindi bisogna intervenire prima che si inneschino dinamiche che potrebbero compromettere anche l'occupazione. Non possiamo uscire da questo clima: la competitività noi dobbiamo affrontarla e dobbiamo vincere questa gara, altrimenti si torna indietro. Dobbiamo accettare quello che sta succedendo, ovvero una massiccia, graduale, magari interrotta per qualche intervallo, come è adesso, ma pesante introduzione di progresso tecnico nei processi produttivi. L'abbiamo vissuto in questi anni e adesso abbiamo l'intervallo, perché il progresso tecnico procede a ondate, quindi magari toccherà a settori diversi, ma è fatale che si vada avanti così: non si può che introdurre innovazioni di processi e speriamo di introdurre anche innovazioni di prodotti. Ciò comporta che attraverso quel tipo di progresso tecnico continui un'espulsione di lavoro dai normali processi produttivi: non ci sono meccanismi di assorbimento in altre parti dell'attività strettamente manifatturiera, perché questo processo tende a essere circoscritto e quindi c'è una presenza umana molto più ridotta nell'attività direttamente produttiva, manifatturiera. Basta confrontare i dati, osservare

Per la prima volta da trent'anni il costo del lavoro per unità di prodotto non si deteriora rispetto ai nostri partner.

Non si può non affrontare la gara della competitività internazionale e per questo bisogna innovare processi e prodotti.

Bisogna gradualmente rivedere il nostro modo di pensare, per giungere a considerare nuove forme di lavoro.

quanta gente lavorava nell'industria dieci anni fa e quanta ce ne lavora adesso e chiedersi che tipo di dinamiche ci sono in corso a questo riguardo; tutto questo vuol dire che la produttività del singolo individuo sta aumentando moltissimo e se noi continuiamo a ragionare e a misurarci coi criteri che abbiamo sempre usato, cioè di ancorare la remunerazione alle dinamiche della produttività marginale, arriveremo al paradosso di avere poche persone con altissime remunerazioni e moltissime persone fuori dai circuiti produttivi, che dovranno in qualche modo essere assistite, quindi con ricchezza che si deve trasferire dai primi ai secondi (la cassa integrazione non è stata una cosa tanto diversa, è stata soltanto un po' perversa, perché giocata sul piano dell'urgenza, così come probabilmente faremo, ancora una volta, adesso, perché troveremo qualche espediente per vivere alla giornata e superare questi problemi senza affrontare quello di fondo). Dobbiamo andare verso una revisione graduale e progressiva del nostro modo di pensare ai problemi che interessano il lavoro; una revisione profonda, che possa indurci a considerare forme di lavoro che adesso non consideriamo tali. Si è molto parlato, per esempio, del fatto che le persone espulse dall'industria andranno nel terziario; questo del "terziario" in parte è un mito, in parte è qualcosa di difficilmente definibile, ma in parte corrisponde a verità e potrebbe, in effetti, già essere un aspetto della revisione cui si accennava. Forzando il discorso, si può anche immaginare di considerare altre occasioni di lavoro, per esempio quello domestico; ritengo, poi, che ci siano degli spazi per considerare, ad esempio, forme regolate e programmate, attraverso cui recuperare manifestazioni che oggi riconosciamo nel volontariato, e che potrebbero essere sostenute proprio da quella maggior produttività che speriamo nasca, e che deve nascere, in quei settori dove direttamente si produce. La mia formazione e i miei criteri etici mi inducono sempre a pensare che il volontariato deve essere "volontario", e quindi deve essere oblativo, però bisogna distinguere una donazione totale da qualcosa che afferisce una certa professionalità e che dovrebbe essere ricono-

sciuta in questo ambito e avere delle regolamentazioni fondate e anche, in qualche maniera, riconosciute attraverso dei criteri diversi.

Questo discorso serve a superare le problematiche d'oggi, per quanto siano importantissime, perché se non affrontiamo la profondità dei problemi, se non consideriamo le componenti strutturali, ci ritroveremo nella successiva crisi, che inevitabilmente capiterà nelle tante onde cicliche che caratterizzano l'economia, con gli stessi problemi irrisolti, e forse un po' più gravi. Facendo una "media" tra questi discorsi un po' "fantasiosi" e la contingenza si deduce che l'urgenza dei problemi non deve far dimenticare le carenze strutturali.

Una buona parte dei problemi che afferiscono al lavoro è causata da una mancata saldatura tra la qualità dell'offerta e la qualità della domanda: noi non abbiamo una coincidenza tra ciò che il mondo del lavoro chiede e ciò che viene offerto per far fronte a queste richieste; si pone, a questo proposito, il grave problema della preparazione delle persone e dell'assenza di programmazione nell'organizzazione degli studi universitari: nella mia facoltà si dice che nessuno rimane senza lavoro e c'è una "grande fame" di laureati, ma in realtà una buona parte di quelli che si impiegano come laureati sono richiesti come dei bravi ragionieri. D'altra parte credo che ci siano settori nei quali manca la preparazione e altri in cui si verificano degli eccessi. È necessario decidersi ad affrontare il problema della formazione in modo serio, affrontando decisamente la questione del numero chiuso nelle università, calcolando bene quello che occorre a un certo momento e quali possono essere programmi seri da perseguire con criteri adeguati e con misure di merito. Questi sono alcuni degli aspetti che possono essere toccati se vogliamo riflettere su queste tematiche e vivere il problema dell'occupazione dal punto di vista della realizzazione dell'uomo; su questo piano potremmo effettivamente approfittare delle evoluzioni in corso, sapendole interpretare, per costruire anche quegli sbocchi, quelle possibilità che consentono di valorizzare al meglio le risorse a nostra disposizione.

CONCLUSIONI (MARCELLO PACINI)

Gli importanti problemi di cui si è parlato rappresentano nodi centrali della questione del lavoro in Italia nei prossimi anni e, per quanto differenziati, sono tutti nello stesso tempo uniti da un sottile, ma solido filo conduttore.

Il dott. Cattaneo ha richiamato all'inizio il discorso della nuova organizzazione del lavoro: ha parlato di qualità totale e di nuova azienda, indicando in questo modo nuove frontiere dell'economia. Ha spiegato quanto diverso debba essere il personale che nella nuova impresa deve lavorare, e quali debbano essere la nuova cultura e i nuovi criteri organizzativi della risorsa umana. È stato poi fatto un chiaro collegamento fra questi ordini di riflessione e il nuovo sistema della competizione internazionale, che ci spinge a prendere certe decisioni e a confrontarci con determinati problemi.

Se questi sono problemi su cui si dibatte non soltanto da noi ma un po' in tutto il mondo occidentale, occorre peraltro far tesoro dell'invito che viene da più parti, come diceva Manghi, a non fare soltanto degli inviti a operare, ma cominciare a operare per davvero. Soltanto così si potrà abbandonare la posizione di stallo fra, da un lato, il senso della percezione del cambiamento e del futuro e, dall'altro, la radicata abitudine a restare ancorati al presente.

Bisogna prendere atto di come il sistema economico, che più sente la concorrenza internazionale, di fatto debba nuotare in un mare aperto e pieno di correnti da fronteggiare, mentre invece il sistema politico-amministrativo-istituzionale sia radicato all'interno, come diceva il prof. Martini, di un mondo illusorio, in cui la spinta al cambiamento si sente meno, e quindi creda di poter decidere senza tenere conto di ciò che accade fuori.

Il problema è riuscire a generalizzare questo senso del futuro, questo senso del cambiamento, inglobando un po' tutti: è una giusta esigenza quella avanzata dal dott. Manghi, e cioè che questo tipo di problemi non riguardi soltanto alcune categorie. Ho particolarmente apprezzato il richiamo alla professione universitaria, che più di altre sa e conosce queste cose, e quindi deve

dare l'esempio, perché il più elevato status sociale deve anche prevedere maggiori doveri.

Da più parti si è evidenziato che i nuovi problemi del lavoro possono essere affrontati soltanto se c'è anche una modifica nel sistema dei valori, se c'è una diversa gerarchia, diversi modelli di riferimento. Una maggiore efficienza e flessibilità del mercato del lavoro deve essere costruita mentre la macchina è in movimento, mentre il sistema-Italia continua a marciare, e deve essere ottenuta col minimo dei conflitti sociali. Sarebbe veramente un grave disastro se questi obiettivi venissero ottenuti attraverso una nuova stagione calda. Perché si possa agire con la forza del convincimento, tutti devono ricollocarsi e devono quindi avere la possibilità di dare l'esempio. Dare l'esempio vuol dire, da un lato, che ciascuno deve riuscire a trovare una sua nuova, più dinamica presenza nel sociale e, dall'altro, che la società deve garantire uno "zoccolo duro", di sicurezza, perché a farsi carico dei costi del cambiamento non siano soltanto alcune particolari categorie.

Io sono meno pessimista di qualcuno sulle nuove forme di lavoro, e mi trovo d'accordo con le affermazioni del prof. Zanetti sul fatto che il terzo settore, quello che fa da riferimento al volontariato, sia ormai un settore importante. Bisogna sicuramente usare anche più fantasia per poter rispondere alle nuove esigenze: nessuna burocrazia o pubblico servizio, per esempio, riuscirà mai a fronteggiare il problema degli anziani, della loro solitudine, della loro mancanza di autosufficienza, ma, d'altra parte, è ingiusto lasciarlo completamente ai capricci del mercato o alla buona volontà e alla solidarietà del singolo, al volontariato puro: si deve arrivare a trovare meccanismi, che senza burocratizzare l'intervento, incentivino e compensino alcuni aspetti del "costo reale" che devono affrontare coloro che intervengono su un dato problema.

Il problema del lavoro, dunque, coincide con quello della costruzione di una società più flessibile e nello stesso tempo più equa, in cui ciascuno adempia più compiutamente al proprio ruolo.

Mi sembra che la rivista *Persone & Impre-*

Il problema del lavoro può essere affrontato solo in un nuovo sistema di valori e coincide con la costruzione di una società più flessibile e più equa.

se occupi uno spazio di grande rilevanza e attualità nella cultura del Paese, non solo per la monografia dedicata al lavoro, ma anche per gli altri temi che sta affrontando, che non possono non trovare

sensibilità e buona accoglienza presso una Fondazione come la nostra, che vuole essere anch'essa interprete del cambiamento in questa tempestosa congiuntura italiana.

QUALI PRINCIPI PER LA POLITICA ECONOMICA?*

di Bruno Sitzia

Scopo di questo intervento è di riprendere il discorso già intrapreso da *Personne & Imprese* a proposito del significato e portata della *Centesimus Annus* (si veda il numero 1/92 e in particolare gli interventi di Naudet e Caloia cui ci riferiremo in più punti) puntando a specializzare l'argomentazione nel campo degli interventi di politica economica allo scopo di esplicitare in quest'ambito il ruolo dei principi informativi della Dottrina Sociale della Chiesa (DSC). Il discorso sarà volutamente interno alla cultura di politica economica del nostro Paese.

In Italia sono presenti diverse tradizioni della politica economica (storicamente coesistono la tradizione liberista, quella corporativista, quella collettivista e le posizioni ispirate a vario titolo alla DSC, cui si aggiungono nel dopoguerra gli apporti della tradizione pragmatica anglosassone e di quella socialdemocratica. Da ultimo sono pervenuti nel nostro Paese anche elementi della concezione neoliberista).

Sotto il profilo che qui ci interessa queste tradizioni o modi di porsi rispetto al problema della politica economica differiscono concettualmente per il grado di apertura a principi etici ovvero sul problema della neutralità della scienza economica e si dividono nella prassi sullo spazio da assegnarsi all'intervento pubblico.

Per cominciare il discorso può essere utile cercare di collocare in queste diverse e spesso contrapposte tradizioni la concezione prevalente della politica economica come si configura nelle dichiarazioni del Governo, quale è praticata dalla stampa di informazione e che informa di sé anche l'insegnamento universitario.

Credo che qui si possa generalizzare affer-

mando che la concezione oggi prevalente si rifà alla tradizione pragmatica anglosassone e nordeuropea. Vi è stato cioè nel nostro Paese un abbandono non sempre consapevole e non sempre dichiarato del riferimento alle tradizioni politiche preesistenti. Tale atteggiamento deve esser esso stesso compreso in termini di scelta morale o politica, essenzialmente determinato dall'aspirazione alla rivoluzione democratica conseguente alla fine della seconda guerra mondiale. Persiste peraltro nella nostra opinione pubblica la percezione dei problemi della politica economica come problemi a sé stanti e della politica economica come di una disciplina dotata di un suo corpus teorico e strumentale, mentre in molti Paesi anglosassoni le questioni della politica economica vengono più che altro trattate come implicazioni della teoria economica e non costituiscono un corpus a sé stante. Come conseguenza la tradizione italiana è forse più aperta a percepire il legame etica-politica economica di quanto non avvenga in altri Paesi.

Il fondatore riconosciuto di questo modo di intendere la disciplina è Jan Tinbergen. L'impostazione della disciplina da lui proposta è fortemente ingegneristica nella metodologia, ma anche fortemente riformistica e interventistica nell'ispirazione.

Tale impostazione è pragmatica perché trae la sua ragion d'essere dall'analisi storica delle condizioni degli anni '30, considera la crisi occupazionale del '29, la chiusura degli scambi nel periodo tra le due guerre, le successive distruzioni e le perdite di capitale umano della guerra, cui contrappone i successi della ricostruzione, il conseguente ampliamento del mercato mondiale e i benefici della pace e della cooperazione internazionale del periodo postbellico.

Il modo prevalente di porsi rispetto alla politica economica si rifà alla tradizione pragmatica anglosassone, in cui le questioni di politica economica sono trattate come implicazioni della teoria economica.

Dal punto di vista etico questa impostazione è fondata su valori di giustizia sociale che promanano da società di consolidata struttura democratica.

Tutte queste considerazioni hanno portato alla costruzione del *welfare-state* e — se è sotto gli occhi di tutti il successo di questo modello a fronte di quello delle economie collettivistiche — sono altrettanto evidenti le degenerazioni interne dello stesso modello in forme di Stato assistenziale e la difficoltà della sua esportazione nelle aree sud del mondo come anche nelle economie in via di decollettivizzazione. Tale tradizione pertanto è in crisi, anche se in questo momento provengono dagli Stati Uniti segnali di una sua riproposizione sia sul piano interno che internazionale.

Tale crisi ha portato negli anni '80 all'affermazione di teorie neoliberiste, che hanno attenuato il tono interventista della politica economica, rivalutando il ruolo del mercato, dell'impresa, della deregolamentazione, della liberalizzazione e riprivatizzazione di ampi settori dell'economia. Tale movimento è apparso non tanto eticamente fondato, anche se ha preso piede il termine "etica degli affari" su cui diremo in seguito, quanto piuttosto fondato su una riaffermazione del valore anche normativo della concezione economicistica e quindi della neutralità della scienza economica.

Tutto ciò si è anche accompagnato con un'estensione tecnica abbastanza profonda dei metodi, degli apparati di indagine e dei campi di applicazione della scienza economica.

Le ragioni dell'intervento oggi

Ciò nonostante non si può affermare che la ripresa liberista abbia cancellato il concetto della necessità dell'intervento pubblico nella sfera economica. Sarà quindi bene come premessa ricapitolare l'ordine di problemi su cui è relativamente vasto il consenso nel riconoscere che si tratta di situazioni che richiedono un intervento pubblico.

Lo spazio dell'intervento pubblico nella concezione predominante è attualmente definito per differenza.

Essenzialmente il risultato dell'analisi eco-

nomica è che lo spazio di azione degli interventi è quanto lasciato libero dal teorema principale dell'economia del benessere, quello che afferma che lo stato di equilibrio di una economia perfettamente competitiva è uno stato pareto-ottimo in cui si ottiene la più efficiente organizzazione della produzione e la migliore allocazione delle risorse. Possiamo ritrovare esplicitamente questa impostazione nelle parole stesse di Tinbergen: «Il principale problema della politica economica può essere formulato come consistere nel trovare le limitazioni di questo teorema generale e nel derivare le necessarie modificazioni rispetto ad un'altrimenti generale politica di libertà di azione» (Tinbergen 1956). Nel tempo variano ovviamente i confini della percezione di quanto sia importante ed esteso ciò che appartiene al dominio del teorema (la sfera del mercato) e quanto ne è fuori (la sfera dell'intervento). L'elenco riportato nel riquadro di p. 87 dovuto a L. Johansen (1978, vol. II, cap. 7) può servire a ricordare l'estensione e l'importanza anche morale di quanto sembra appartenere comunque alla sfera dell'intervento. La tassonomia è organizzata secondo due criteri, uno per "problemi" omogenei e uno per strumenti atti ad affrontarli. Tale tassonomia è abbastanza accettata e condivisa e l'opportunità dell'intervento nei campi indicati non è seriamente discussa in alcun Paese. Quanto alle modalità e ai principi informatori dell'intervento invece c'è ampio spazio di disaccordo ed è qui che si manifesta la possibilità di un'apertura verso considerazioni extraeconomiche e in particolare etiche.

Qui si confrontano due punti di vista che potremo chiamare uno endogeno e uno esogeno.

Il punto di vista endogeno, che è proprio della tendenza neoliberista, affronta il problema della modellazione del comportamento degli attori pubblici come classe non a sé di soggetti economici, ma mossi da motivazioni e incentivi come tutti gli altri soggetti. Il programma di questa tendenza è quello di giungere a determinare delle "costituzioni" atte a garantire l'ottenimento di risultati di accettabilità sociale con un minimo di ricorso a principi di solidarietà.

Lo spazio dell'intervento pubblico è definito per differenza: riguarda quanto non è coperto dal funzionamento competitivo dei mercati.

Ma c'è ampio disaccordo sulle modalità e sui principi informatori dell'intervento.

Il punto di vista esogeno ritiene relativamente condannato all'irrelevanza il progetto neoliberalista per la sua caratteristica di voler essere autoreferente a tutti i costi, mentre ritiene al contrario che sia produttivo tanto per l'economia come per l'etica un certo grado di apertura reciproca (Sen 1987).

Su questo secondo fronte, tramontate le suggestioni collettivistiche e compromesse in parte dagli insuccessi sul piano del controllo dell'inflazione e della produttività le indicazioni della socialdemocrazia politica, restano fundamentalmente sul campo tendenze ispirate a valori esplicitamente etici di derivazione sia laica che religiosa.

Io non credo – facendo riferimento al punto di vista di Sen – che questi due approcci, l'endogeno e l'esogeno, vadano troppo rigidamente contrapposti, infatti essi operano e sono produttivi in ambiti parzialmente diversi, che sono dati dalla ricerca delle soluzioni e dall'evoluzione della dottrina economica per il primo e dalla valutazione delle soluzioni proposte per il secondo.

Personalmente credo che il riformismo di stampo laico e democratico di origine nord-europea e di cui vanno considerati i fondamenti nell'etica protestante abbia ancora molto da proporre alla soluzione dei problemi della politica economica¹. Ma prima di importare acriticamente modelli, come pure è stato fatto in passato, occorre anche considerare quanto nella nostra diversa tradizione culturale ci sia da attingere per il raggiungimento del medesimo fine.

A questo scopo credo sia indispensabile esaminare quale contributo possa essere tratto dall'elaborazione del pensiero sociale dei cattolici in merito ai problemi posti dall'intervento pubblico in economia.

Veniamo quindi a parlare del contributo della DSC.

A partire dalla DSC, più che soluzioni sulle modalità possiamo trovare principi ispiratori che sono stati riproposti con continuità nei principali documenti magistrali dalla *Rerum Novarum* alla *Centesimus Annus* (Beretta 1990, 1991).

Quale contributo dal pensiero sociale dei cattolici in merito all'intervento pubblico nell'economia?

(Problemi che sono presenti anche se tutti gli agenti operano concorrenzialmente)

1. Distribuzione del reddito
2. Beni pubblici
3. Esternalità

(Problemi che attengono alla funzionalità del sistema competitivo)

4. Rendimenti di scala
5. Problemi di localizzazione
6. Comportamenti monopolistici o collusivi

Nel complesso i motivi 1-6 sono i motivi tradizionali dell'intervento nel campo della regolamentazione e supervisione.

(Problemi legati alla macroeconomia keynesiana)

7. Disoccupazione involontaria
8. Equilibrio dello scambio con l'estero
9. Crescita e investimento
10. Inflazione

Questi sono il logico campo di intervento per le politiche monetarie e fiscali.

(Problemi non legati a strumenti specifici che possono portare a forme di intervento a volte considerate sotto il nome di programmazione indicativa)

11. Funzionamento del sistema dei prezzi
12. Prezzi e mercati futuri
13. Rischio e incertezza
14. Produzione e distribuzione di informazione
15. Perseguimento di fini extraeconomici

La DSC sviluppa valori personali e comunitari, riassunti nelle nozioni di sussidiarietà e solidarietà.

Nella DSC emergono due principi: solidarietà e sussidiarietà che partono dalla concezione naturale e cristiana dell'uomo². Secondo tale concezione l'uomo ha una doppia dimensione personale e comunitaria. Questo spiega perché la DSC sviluppa allo stesso tempo sia valori personali (diritto alla proprietà, diritto all'intrapresa economica) sia valori comunitari (affermazione del bene comune, sviluppo dei corpi intermedi). Queste due serie di valori possono essere riassunte nelle nozioni di sussidiarietà e di solidarietà. Qui mi posso servire, riprendendo direttamente dall'intervento di Naudet, delle parole del cardinale Ratzinger che ha così riassunto recentemente il portato dei due principi:

«Al fondamento, che è la dignità dell'uomo, sono intimamente legati il principio di solidarietà e il principio di sussidiarietà. In virtù del primo, l'uomo deve contribuire con i suoi simili al bene comune della società. Con ciò la dottrina della Chiesa si oppone a tutte le forme di individualismo sociale e politico. In virtù del secondo, né lo Stato né alcuna società devono mai sostituirsi all'iniziativa ed alla responsabilità delle persone e delle comunità intermedie in quei settori in cui esse possono agire, né distruggere lo spazio necessario alla loro libertà. Con ciò la DSC si oppone a tutte le forme di collettivismo». La fecondità di questi principi è illustrata nella *Centesimus Annus* con applicazione ai problemi moderni posti dallo sviluppo dell'imprenditorialità, dal consumismo, dal ruolo del mercato e dello Stato. Particolarmente rilevante è l'apporto di questa enciclica alla valorizzazione del mercato e dell'impresa (ed è questa la via seguita negli interventi di Caloia e Naudet su questa rivista). Ma piuttosto che esemplificare il contenuto dei principi secondo la traccia dell'enciclica mi sembra più utile in questa sede soffermarmi sul principio di sussidiarietà, il cui ruolo come principio di programmazione degli interventi pubblici mi sembra il più bisognoso di approfondimento.

Due esempi: la riforma fiscale e le partecipazioni statali

Farò due esempi, tratti dalla nostra esperien-

za storica, con l'avvertenza che gli esempi si potrebbero moltiplicare avendo presenti le linee di intervento seguite in numerosi campi dalla legislazione civile a quella dell'istruzione e con l'invito a ripensare tutta la legislazione dell'intervento, che è stata capillare, alla luce delle considerazioni che diremo.

Si faccia riferimento per intanto:

- a) alla riforma fiscale dei primi anni '70, causa non ultima dell'attuale dissesto della finanza pubblica, e
- b) alla questione delle partecipazioni statali che è alla base della presente questione morale.

In entrambi i casi i problemi gravissimi che ne sono risultati possono essere discussi sullo sfondo dell'ignoranza o della dimenticanza del principio di sussidiarietà che ha caratterizzato l'impostazione della politica economica in questo dopoguerra.

Nel caso della riforma fiscale ispirata ai "principi" dell'accentramento del prelievo e del decentramento della spesa, si è dato luogo allo spossessamento della capacità autonoma di equilibrio di bilancio dei Comuni, il più importante e il più storicamente fondato dei corpi intermedi della società civile. In cambio è stato creato un altro livello amministrativo, quello regionale, che così come è stato realizzato non costituisce né un livello di aggregazione superiore né un efficiente canale di trasmissione. Cioè non funziona né dal basso verso l'alto né in direzione inversa. Se poi si aggiungono sul piano allocativo il criterio incrementale della spesa storica e la sua indicizzazione, si comprende oltre il dissesto della finanza locale, anche l'emergere sul piano politico di fenomeni di rivolta autonomistica. In questo caso il concetto di violazione della sussidiarietà nella forma di un corpo superiore che spossessa uno inferiore di compiti per cui aveva capacità (ciò giova sempre ricordarlo quando si parla dei Comuni) è evidente e poco è valsa la moltiplicazione di altri livelli anche se dotati di rappresentanza, se poi Regioni, Province, Comuni, comunità montane e consorzi di varia natura insistono sulle medesime risorse.

Si è creato, cioè, uno scoordinamento tra la

La riforma fiscale degli anni '70 vuole la sussidiarietà.

capacità di spesa (di intervento) e la capacità del suo finanziamento a livello territoriale con una mortificazione dei corpi intermedi locali.

Sul piano politico più generale la questione della riforma fiscale si lega ad altre riforme. Vi è stato in Italia, anche per opera dei cattolici, una sopravvalutazione del concetto di rappresentanza. Il proporzionalismo ha indubbiamente un fondamento solidaristico, e per tale ragione è stato propugnato dai cattolici, ma la sua estensione a organi della vita economica associata e la sua applicazione meccanica nella forma che ha poi preso il nome di lottizzazione agli organi di controllo mortifica la capacità dei medesimi di autorganizzarsi per il raggiungimento dello scopo sociale.

L'effetto di questa degenerazione è stato particolarmente evidente nel campo delle partecipazioni statali. In questo caso lo scoordinamento è stato al livello di altri corpi intermedi importanti per il funzionamento complessivo dell'economia nazionale, e qui intendo riferirmi alle professioni, alle associazioni di categoria e dei lavoratori e a quanti in generale lavorano per il mercato e ricevono da questo una valutazione delle loro capacità. Le partecipazioni statali sono indubbiamente nate per motivi extraeconomici, ma ricollegabili a una qualche nozione di bene comune e sovente con un esplicito richiamo a principi di solidarietà, specie per quanto attiene ai loro riflessi occupazionali, ma si sono sviluppate in tutt'altro modo dividendo i corpi intermedi con cui sono entrati in contatto — professioni, imprese, associazioni, sindacati — in due aree soggette in parte a regole diverse, alterando così la natura della competizione che naturalmente le anima e, in ultima istanza, indebolendone la "capacità" di farsi valere per il loro merito intrinseco e non per quella di sapersi rapportare a un altro soggetto.

Quanto ciò sia connesso alla questione morale e al problema della corruzione negli affari credo ognuno possa oggi vedere e non desidero qui approfondire ulteriormente. Sul piano più generale possiamo notare che in entrambi i casi illustrati quanto suggerito da principi di sussidiarietà chiaramente

può entrare in conflitto con ideali di solidarietà semplicisticamente intesi. Nella riforma fiscale come nello sviluppo delle partecipazioni statali vi è stata certamente l'ispirazione solidaristica di proteggere categorie o aree relativamente deboli. Ma poiché proteggere non è potenziare, i rischi della degenerazione del modello solidaristico in forme assistenziali sono concettualmente evidenti e non hanno mancato di verificarsi nella pratica.

Non vorrei lasciare questo argomento senza far rilevare che dello stravolgimento del principio di sussidiarietà con un abuso forse di quello di solidarietà i rappresentanti politici dei cattolici portano una responsabilità che è moralmente maggiore di altri gruppi politici.

Il ruolo della DSC

In conclusione la DSC ha nei due principi abbinati di solidarietà e sussidiarietà gli strumenti per mantenere aperta la comunicazione tra etica e politica economica.

I due principi sono etici in quanto privilegiano la persona e l'agire associato delle persone sotto forma di famiglia, di impresa, di associazione di sindacato, ecc. È chiaro che il principio di solidarietà supera l'individualismo ed è chiaro che il principio di sussidiarietà pone limiti a ogni attività organizzata a livello superiore — anche a fini solidaristici di bene comune — nel regolare i rapporti tra soggetti. Il principio afferma che essi non possono essere privati del loro specifico neanche a fini di solidarietà.

Forza e limite della DSC è che questa non è un'ideologia scientifica, non serve cioè per lo sviluppo specifico delle discipline sociali, non può essere presa a base di un organico sviluppo delle medesime né della redazione di un piano di intervento, è piuttosto una pietra di paragone con cui valutare il portato di specifiche proposte di riforma economica.

Altro punto importante è che la DSC non fornisce elementi per dove porre l'equilibrio tra solidarietà e sussidiarietà; nella DSC questi due principi sono armonici mentre nella pratica dell'agire possono entrare in conflitto

Le partecipazioni statali, ricollegabili a principi di solidarietà, si sono sviluppate in tutt'altro modo.

La DSC come pietra di paragone con cui valutare il portato di specifiche proposte di intervento.

Il mercato, nella DSC, ha una dimensione etica come luogo di incontro di volontà libere, ma ha un valore solo strumentale.

Non è la mancanza di funzionalità del mercato, ma la centralità della valorizzazione della risorsa umana a guidare l'intervento.

e risulta quindi affidato alla percezione critica la valutazione di ciò che occorre alla società in un determinato momento storico. Caratteristico di questa difficoltà è il ruolo da affidare al mercato.

Su questo tema ci sono state innovazioni nella DSC soprattutto a merito della *Centesimus Annus* (1991).

Nella *Centesimus Annus* il mercato è visto sia «come strumento più efficace per collocare le risorse e rispondere efficacemente ai bisogni» (§ 34), sia come luogo ove si «pongono al centro la volontà e le preferenze della persona che nel contratto si incontrano con quelle di altra persona» (§ 40).

Da ciò discende che nell'ultima concezione della DSC il mercato, oltre che efficace, ha una dimensione etica come luogo di incontro di volontà libere.

Questa esplicitazione è utile all'azione in politica dei cattolici perché li libera dall'accusa (sovente meritata nel passato) di essere in qualche modo nemici o, se non nemici, detrattori del mercato.

Giova osservare che vi è dibattito se queste posizioni rispetto al mercato riscontrabili nella *Centesimus Annus* siano innovative rispetto a quanto generalmente inteso come portato della DSC o in continuità con essa. Ma questa è una questione di sottigliezza che si può lasciare ai commentatori; a noi, come cittadini, questa rivalutazione del ruolo del mercato e del suo valore etico deve apparire come molto opportuna allo scopo di semplificare il dibattito sull'intervento dello Stato in economia; per non cercare, cioè, alternative là dove il mercato sia adeguato agli scopi e per intervenire là dove invece incontra i suoi limiti e deve essere eticamente surrogato (faccio notare – per inciso – che l'impostazione della *Centesimus Annus* non è in antitesi con quella di Tinbergen, ma ne è diversa l'ispirazione: come fa notare Caloia, non è la mancanza di funzionalità del mercato, ma la centralità della valorizzazione della risorsa umana a dover guidare l'intervento, il mercato di per sé ha un valore solo strumentale).

In conclusione ritengo che la condotta della politica economica deve essere concepita in una visione morale dei fini dell'interven-

to e che – per questa via – vi sia spazio per una collaborazione tra cattolici e riformisti democratici di ispirazione laica. È anche evidente che il concetto di bene comune cui si ispirano questi due gruppi non è coincidente e quindi né cattolici né laici rischiano di perdere le loro specificità in questa collaborazione, chi ne può beneficiare è la *res publica* restituita agli onesti.

Il campo dell'agire è quello dello stabilimento di regole del gioco adeguate allo stato di sviluppo della società ove la parola sviluppo va intesa tanto nel senso delle forze produttive propriamente dette che della qualità della società civile, che si sostanzia nella funzionalità dei corpi intermedi. Proprio per questa doppia dimensione una definizione soltanto economica di tali regole quale proposta dalla cosiddetta "etica degli affari" (Zamagni 1990)³ non è sufficiente. In questo campo la riscoperta e l'approfondimento delle implicazioni del principio di sussidiarietà, che è un principio di libertà, hanno un gran ruolo da giocare. Non a caso nel rapporto Delors sulla costruzione dell'Europa, ove assumono la natura di corpi intermedi intere nazioni o macroregioni, tale principio ha fatto la sua ricomparsa. La modellazione delle istituzioni europee e della vita economica europea sulla base di tale principio che può essere accettato sia dai cattolici che dai laici è il compito che ci attende nel prossimo futuro.

NOTE

* Sul tema si veda, nei numeri precedenti della Rivista: *Centesimus Annus* di Rocco Buttiglione (1-3/91), *Centesimus Annus: economia ed etica della dottrina sociale* di Angelo Caloia (1/92), *Dottrina sociale ed agire economico*, intervista a Bruno Sancinelli (1/93).

¹ Si vedano per lo sviluppo di questo punto di vista i riferimenti ai saggi di Caffè in bibliografia.

² L'elaborazione congiunta dei principi di solidarietà e sussidiarietà è principalmente dovuta all'opera vastissima del gesuita tedesco Pesch (1854-1926). La recezione ufficiale del principio di sussidiarietà nella DSC può esser fatta risalire alla *Quadragesimo Anno* (1931).

³ Il punto di vista dell'etica degli affari è che l'etica giova al mercato. Tale punto di vista strumentale dell'etica ci appare fortemente riduttivo e insoddisfacente.

BIBLIOGRAFIA

- BERETTA S., *Stato ed economia nel discorso sociale della Chiesa a cento anni dalla "Rerum Novarum"*, in «Il Politico», a. LV, n. 4, 1990.
- BERETTA S., *Principali orientamenti per la politica economica nei documenti sociali della Chiesa*, in «Rivista Internazionale di Scienze Sociali», a. XCIX, ottobre-dicembre, 1991.
- CAFFÈ F., *In difesa del Welfare-state*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1986.
- CAFFÈ F., *La solitudine del riformista*, Bollati Boringhieri, Torino, 1990.
- CALOIA A., *"Centesimus Annus": economia ed etica nella dottrina sociale*, in «Persone & Imprese», n. 1, 1992.
- COMMITTEE FOR THE STUDY OF ECONOMIC AND MONETARY UNION, *Report on Economic and Monetary Union in the European Community (Dehors Report)*, O.F.O.P. of the E.C., Luxembourg, 1989.
- JOHANSEN L., *Lectures in Macroeconomic Planning*, North-Holland, Amsterdam, 1978.
- NAUDET J.Y., *Solidarietà e sussidiarietà: principi antichi e problemi nuovi*, in «Persone & Imprese», n. 1, 1992.
- SEN A., *Etica ed economia*, Laterza, Bari, 1988.
- ZAMAGNI S., *Sul reinserimento della dimensione etica nel discorso economico*, in G. CREPALDI, R. PAPINI (a cura di), *Etica e democrazia economica*, Marietti, Genova, 1990.

LA TECNICA BENEDETTINA TRA INNOVAZIONE E PROGRESSO*

di Pier Luigi Bassignana

C'è ancora una zona d'ombra: riguarda il rapporto fra monachesimo e innovazione, fra istituzione monastica e progresso tecnico.

Molto opportunamente, lo scorso numero di *Persone & Imprese* ha proposto a opera di Léo Moulin e di Giulio Vismara il tema del monachesimo benedettino quale elemento promotore – per l'Europa che usciva dalle ripetute crisi dell'alto Medioevo – di sviluppo e di crescita economica; e per altro verso quale momento unificante della cultura europea. Una cultura della produzione che, filtrata attraverso il capitalismo rinascimentale prima e l'esperienza della rivoluzione industriale poi, è giunta sino ai giorni nostri.

La ripresa è opportuna perché se pure del fenomeno monastico – colto nei suoi aspetti spirituali e materiali – conosciamo quasi tutto, se il panorama complessivo è sufficientemente chiaro, essa rappresenta tuttavia un'occasione per ritornare su quelle zone d'ombra che ancora insistono su dettagli non secondari in quanto direttamente collegati all'esperienza culturale contemporanea e quindi vicini alla nostra sensibilità. Mi riferisco al rapporto fra monachesimo e innovazione, fra istituzione monastica e progresso tecnico.

Il tema è forse arduo, anche se sulla capacità dei benedettini di adottare l'innovazione e di adattare a essa i propri modelli produttivi è già stato scritto molto. Si tratta di un'attitudine, che se pure troverà nei cistercensi gli interpreti più entusiasti, si può ritenere che risalga alle origini stesse del monachesimo. Già nel *Salterio di Utrecht*, compilato nella prima metà del secolo IX, una delle miniature raffigura i Buoni e i Cattivi che si preparano a duellare. «Nei due campi si sta affilando una spada. In quello dei Cattivi usando la vecchia pietra cote. In quello dei Buoni con una macchina rivoluzionaria, la ruota dell'arrotino dotata di ma-

novella. L'implicazione è evidente. Le tecnologie avanzate sono concesse dalla Provvidenza ai Buoni come strumenti di potere»¹. A un livello più generale, poi, la fede nella provvidenza e la dottrina del peccato originale, che portavano a escludere la possibilità di un miglioramento dell'umanità attraverso un graduale processo di sviluppo (l'innovazione, appunto) incontravano vistose eccezioni come quella rappresentata, in ambiente agostiniano, da Ugo da San Vittore (1096-1141) che nel *Didascalicon* propone una "filosofia pratica" alla quale ricondurre, accanto alle sette arti liberali, anche sette scienze "meccaniche".

D'altro canto la rivoluzione organizzativa introdotta dalla diffusione per gemmazione delle "aziende" benedettine, e la stessa spinta ideologica sottintesa alla regola dell'*ora et labora* (la scelta anch'essa rivoluzionaria del lavoro quotidiano come impegno cristiano) non sarebbero sufficienti a spiegare la capacità di abbazie e monasteri nel generare surplus là dove già il semplice autosostentamento era obiettivo difficilmente raggiungibile. Senza una vigile attenzione per il fatto tecnico le singole "aziende", emancipatesi dall'abbazia-madre, non sarebbero riuscite a superare, come descrive Léo Moulin, la fase del *Self-sustained growth*: con ciò creando già implicitamente le condizioni per un loro rapido regresso.

Il dettaglio che manca non riguarda dunque l'uso dell'innovazione, ma l'attitudine monastica a cogliere la continuità del processo innovativo, che è poi l'idea stessa di progresso tecnico. In sostanza, conosciamo bene il monaco utilizzatore dell'innovazione, ma non sappiamo praticamente nulla del monaco innovatore. Chiarire il dettaglio sarebbe importante perché contribuirebbe a mo-

Conosciamo il monaco utilizzatore dell'innovazione, ma non sappiamo nulla del monaco innovatore.

dificare l'immagine contingente del pensiero tecnico medievale: l'impressione cioè che il Medioevo ebbe indubbiamente – e in misura rilevante – la capacità di dare risposte idonee alla soluzione di problemi pratici, ma non riuscì a intravedere la possibilità di sviluppi futuri, limitandosi a fissare una tecnica ritenuta immutabile.

Confermare o contrastare questa affermazione è impresa che si scontra con molti ostacoli, e non soltanto per quel che si riferisce all'ambiente monastico. Il fatto è che il "tecnico" (monaco o laico, non importa) – cui si chiede di essere persona "esperta" ma non necessariamente anche persona "colta" – si configura come l'anti-eroe per eccellenza, come colui che non è minimamente interessato a lasciare tracce visibili del suo passaggio sulla terra, se non quelle percepibili nelle sue opere. Portatore di una cultura del fare, egli riserva scarse attenzioni alla cultura dello spiegare, tanto che – fenomeno significativo – del grandioso movimento tecnico sviluppatosi all'ombra del cantiere gotico (movimento che innovò profondamente la pratica di numerosi mestieri), non ci rimangono che i 33 striminziti foglietti di pergamena del *Taccuino* di Villard de Honecourt. E il fenomeno dovette essere generale, se si considera che nessuno degli autori delle opere a carattere tecnico che ebbero maggiore diffusione prima dell'avvento della stampa a caratteri mobili era propriamente un tecnico: Flavio Vegezio Renato era funzionario amministrativo dell'impero romano, Guido da Vigevano era medico di corte e Roberto Valturio, addirittura, abbreviatore apostolico.

È probabilmente per quest'insieme di ragioni che anche le fonti monastiche, per altri aspetti abbondanti e minuziose, sinora sono risultate carenti. Mentre dei grandi abati – di Cluny come di Cîteaux – sappiamo quasi tutto, anonimi rimangono invece i costruttori, coloro che secondo l'insegnamento di Bernardo di Clairvaux, per rispondere all'appello di Dio, si impegnarono «a perfezionare ancora le tecniche che decuplicano la potenza delle proprie mani»², «monaci le cui voci si erano fuse nel canto fermo di un coro, e che furono sepolti senza epitaffio, nella nuda terra, sul luogo stesso della loro

fatica, tra le pietre del cantiere»³.

Della vicenda personale e umana di questi monaci non sappiamo nulla. Eppure sarebbe importante conoscerla. Quale la loro estrazione sociale? Erano "nutriti", cioè educati nel monastero fin dalla fanciullezza, o "conversi", cioè divenuti monaci in età adulta e quasi sempre illetterati? La risposta non è indifferente. Una preponderanza di "nutriti" starebbe a significare un'attenzione verso l'innovazione, e quindi verso gli sviluppi che essa può avere, certamente non immaginabile ove si riscontrasse una maggioranza di "conversi", cui non toccherebbe altro ruolo che quello di esecutori passivi.

In discussione è l'idea stessa di progresso, e un esempio tratto da uno dei casi di maggiore successo monastico varrà a chiarire i termini della questione. È risaputo che i benedettini – i cistercensi in particolare – svilupparono una grande maestria nello sfruttamento razionale dell'energia idraulica. Un testo di Migne reso celebre da ripetute citazioni, la *Descriptio Monasterii Claraevallensis*, nel quale vengono descritti tutti i passaggi che il corso d'acqua, deviato dal letto del fiume, effettua attraverso i diversi laboratori dell'abbazia per azionarne le rispettive macchine, è testimone di questa maestria. (Tra l'altro potrebbe valere la pena di chiedersi se il modello fisso di monastero imposto da Bernardo non fosse anche la conseguenza del tipo di tecnologie praticate nell'impiego dell'energia motrice. Un po' come i grandi stabilimenti industriali del periodo 1900-1920, la cui struttura, sostanzialmente uniforme, a più piani sovrapposti conseguiva alla necessità di adeguare l'organizzazione produttiva al modo corrente di trasmissione dell'energia. Poiché questa era trasmessa per mezzo di cinghie e pulegge provenendo da un unico generatore centrale, l'edificio non poteva svilupparsi che in verticale).

Ebbene, questa capacità di dominare l'energia, di sfruttarla nel modo più razionale e confacente alle esigenze della "azienda" si tradusse anche nella capacità di migliorare il rendimento della ruota idraulica? Il fatto che il peso e la potenza dei magli andassero progressivamente aumentando dipendeva

Il "tecnico", esperto ma non colto, tende a non lasciare traccia di sé. E non solo nell'ambiente monastico.

Il principio di normalizzazione della produzione: ferri di cavallo e chiodi furono la prima vera produzione di serie.

Ma soprattutto la cattedrale gotica impone il processo di normalizzazione.

La produzione di serie è l'ambiente naturale per l'innovazione continua.

dall'impiego di ruote più perfezionate o conseguiva a un maggior afflusso di acqua, magari alla derivazione di nuovi canali? Sinora si è ritenuto che lungo tutto il Medioevo non si siano fatti sensibili progressi nel migliorare il rendimento della ruota, mentre tale miglioramento fu evidente e continuo a partire dal Rinascimento. Ma questa affermazione, che sino a prova contraria dobbiamo accettare per vera, non si basa forse sulla circostanza che per il Rinascimento disponiamo di una gran copia di documenti, mentre per il periodo precedente non abbiamo nulla?

Sono, queste, le sabbie mobili sulle quali deve avventurarsi chi sceglie di occuparsi di una storia che ha per protagonisti dei personaggi anonimi, che le circostanze – o la scelta di vita – hanno confinato nel ruolo di anti-eroi. Ma anche così, un qualche punto fermo dal quale partire in cerca di conferme, è possibile individuarlo. Uno di essi riguarda il principio di normalizzazione, che fu una delle principali caratteristiche del sistema produttivo medioevale. Una grande innovazione di quel periodo fu la ferratura del cavallo che, insieme al pettorale in sostituzione del giogo, permise di utilizzarne al meglio la notevole energia muscolare, consentendogli al tempo stesso una più salda presa sul terreno. Per le loro caratteristiche sostanzialmente uniformi, il ferro del cavallo, e i relativi chiodi, furono la prima vera produzione di serie e alimentarono una domanda in continua espansione, che raggiungeva punte particolarmente elevate alla vigilia di importanti avvenimenti bellici, quali le Crociate.

Ma ancor più della ferratura dei cavalli è la cattedrale gotica a porsi al centro del processo medioevale di normalizzazione. Sovente, la distanza delle cave dal cantiere impone, per ridurre i costi dei trasporti, di squadrare le pietre e sagomare le sezioni di colonna direttamente all'origine sulla base di specifiche rigorose e uniformi. E la precisione, oltre che la puntualità di consegna, sono tanto maggiori quanto minore è il numero dei modelli richiesti. Inoltre normalizzazione del materiale edilizio significa anche normalizzazione degli utensili necessari per lavorarlo. In più, anche la cattedrale gotica, al pari

dei cavalli è una insaziabile divoratrice di chiodi. La necessità di contenere il più possibile l'impiego di legname per armature e centine in un'epoca nella quale, anche per effetto dei dissodamenti benedettini, la foresta si va ritirando in tutta Europa, impone di ricorrere in misura crescente a chiodi di diverse forme e misure, secondo i rispettivi impieghi.

Ora, produzione di serie e normalizzazione sono il brodo di coltura ideale per l'innovazione continua, per quei miglioramenti, magari piccoli ma costanti, frutto di esperienza – o anche soltanto di osservazioni occasionali – che accumulandosi per stratificazioni successive trasformano radicalmente il modo di produrre. Anche qui, un esempio tratto da esperienze più recenti varrà a chiarire il problema. La divisione parcellare del lavoro, quale abbiamo conosciuto nel periodo fra le due guerre mondiali, non ha alcun rapporto di parentela con quella della fabbrica di spilli descritta da Adam Smith all'inizio della *Ricchezza delle nazioni*, e il fatto si spiega: nel frattempo, infatti, il passaggio dall'energia idraulica alla macchina a vapore, e poi al motore elettrico, ha consentito l'impiego di macchine e il ricorso a tecniche di produzione in precedenza sconosciute. Ma quella stessa divisione del lavoro è anche distante anni-luce da quanto praticato in questo secondo dopoguerra, prima che la rivoluzione elettronica modificasse radicalmente i termini del problema. Eppure la fonte energetica utilizzata e la tipologia di macchinari impiegati erano rimaste sostanzialmente inalterate. La grande differenza era dunque frutto della somma dei piccoli miglioramenti introdotti quotidianamente nel processo produttivo. È possibile, partendo da queste considerazioni ricostruire qualche itinerario, o anche soltanto qualche tratto di percorso, della capacità innovativa monastica? Per quanto le fonti disponibili siano già state scavate e riscavate numerose volte, ripercorrerle con occhio attento a questo genere di problemi potrebbe condurre a risultati interessanti. Un altro argomento dal quale ricavare indicazioni utili è quello riguardante la diffusione dell'innovazione. È stato osservato che, almeno per il passato, una delle cause

principali del ritardo tecnico fosse da ricercarsi nelle condizioni di instabilità sociale e di precarietà economica che caratterizzavano la vita di quelle epoche. «Quando si bruciavano i villaggi o si radevano al suolo le città non andavano distrutti soltanto edifici e botteghe, ma tradizioni artigianali, segreti di mestiere e invenzioni nuove... Poiché quasi tutte le conoscenze tecniche l'artigiano se le portava in testa... le perdite causate dalla guerra devono essere state grandi, incalcolabilmente grandi»⁴. E altrettanto pesanti, aggiungiamo noi, devono essere state le perdite causate da terremoti o pestilenze. Basti pensare cosa ha rappresentato, anche sul piano del ritardo tecnico, la Grande Peste del 1348.

Per i benedettini, invece, si può ritenere vero il contrario. La distribuzione di abbazie e monasteri dall'Atlantico alla Vistola, quale si presenta lungo l'arco del XII e XIII secolo si configura come un gigantesco network. La distanza fra un'abbazia e l'altra non era quasi mai molto grande: l'informazione poteva quindi passare dall'una all'altra con celerità. Se i casi di monaci che trasmigravano da un monastero all'altro erano piuttosto rari, numerosi erano invece i nuclei che lasciavano l'abbazia-madre per fondare un nuovo centro. Questi pionieri portavano con sé l'entusiasmo e la spinta ideologico-morale indispensabili per avere successo, ma allo stesso tempo attuavano anche un notevole trasferimento di conoscenza tecnica, quale che fosse il loro campo di attività: che si trattasse di coltivare razionalmente la terra, di tessere panni o di sfruttare razionalmente l'energia idraulica. Là dove sorgeva la nuova abbazia si costituiva un centro d'irradiazione di tecnologia avanzata.

Per le modalità con le quali avvenivano, trasferimento e diffusione non richiedevano documenti scritti: erano sufficienti l'insegnamento pratico e la trasmissione orale. Come del resto avverrà anche successivamente presso le corporazioni, che in qualche misura possono ritenersi le legittime discendenti della struttura tecnica monastica.

Anche qui, se pure non per ragioni contingenti, come nel caso dei benedettini, ma per la preoccupazione di difendere i "segreti dell'arte", la conoscenza si trasmette o per ap-

prendistato o per via orale. Ci si potrebbe anche chiedere se all'origine del disinteresse medievale per la documentazione tecnica non vi siano soltanto la particolare cultura o la mentalità del tecnico, ma anche una pratica quotidiana che tendeva naturalmente a escludere la scrittura.

Anche in questo caso quindi le testimonianze debbono essere ricercate altrove, rileggendo le fonti disponibili – cronache, agiografie, cartolari – nel tentativo di individuare gli indizi, certamente non numerosi, che possano lasciar presumere più di quanto non sia avvenuto sinora l'attitudine monastica all'innovazione continua e alla sua diffusione. E poi cercare le indispensabili conferme sul campo, nelle numerose strutture di monasteri e abbazie, che, magari allo stato di semplice rovina, sono ancora disponibili per l'investigatore.

Qualcosa del genere è già stato fatto e si continua a fare, in campo metallurgico, in Francia, dove da tempo si conducono studi e si sviluppano programmi di ricerca. Gruppi di studio interdisciplinari, esplorando sistematicamente il terreno attorno alle abbazie o là dove l'esistenza di particolari toponimi lascia presumere un'antica attività manifatturiera – con massiccio ricorso a tecniche archeologiche – attraverso l'analisi delle scorie hanno potuto ricostruire con notevole precisione la qualità del minerale estratto, l'ubicazione di eventuali installazioni delle quali non si aveva più notizia, il tipo e il livello della tecnologia adottata, individuando al contempo concordanze o discordanze con quella di altre abbazie. Contemporaneamente un'indagine sistematica e comparata – in precedenza mai effettuata – dei fondi archivistici ha portato al ritrovamento di nuovi documenti che hanno consentito di delineare un quadro in qualche caso sensibilmente diverso da quello delineato in precedenza. Oggi quindi la metallurgia monastica francese è sufficientemente nota, oltre che per gli aspetti economici e organizzativi, anche negli aspetti più direttamente collegati all'evoluzione innovativa: che fu certo significativa, anche se non così ampia e diffusa come ci si sarebbe potuto attendere⁵. Peraltro non si possono escludere nuove sorprese vista la mole di lavoro che, oltre al molto

La diffusione del progresso tecnico era ostacolata dalla instabilità sociale, dai terremoti e dalle pestilenze.

Ma, per i benedettini, la diffusione era un esito naturale del loro propagarsi.

Come per la metallurgia benedettina francese, occorre studiare altre esperienze di innovazione.

già fatto, deve ancora essere svolta. Ciò che è stato realizzato per la metallurgia in Francia, può essere esteso anche agli altri Paesi nei quali prosperò l'istituzione benedettina, e può essere esteso ad altre tecniche: la concia delle pelli, la follatura dei panni, e tutte quelle altre che nel testo sopraccitato di Migne vengono sintetizzate nella litania «coquendis cribrandis vertendis terendis rigandis lavandis molendis molliendis»⁶. Un campo di ricerca molto vasto, dunque, per il quale sarebbe opportuno prevedere accanto a forme di collaborazione interdisciplinare anche un'azione a livello internazionale, che consenta di ricomprendere nel quadro le specificità locali, l'orientamento tecnologico determinato dalla natura dei luoghi e dalle risorse disponibili. Il monastero, che sorge in un'area priva di giacimenti metalliferi o lontana da foreste adeguate, può avere indirizzato la sua eventuale attitudine innovativa verso tecniche diverse dalla metallurgia.

Un'azione di questo genere non sarebbe fine a se stessa, pura esercitazione accademica; al contrario aggiungerebbe concretezza alla comprensione di un fenomeno che, se ci è noto nella sua evoluzione cronologica e quantitativa, ci sfugge ancora in parte nei suoi aspetti qualitativi. E se poi si dovesse concludere che ai benedettini mancò quasi completamente l'attitudine all'innovazione, la conclusione sarebbe ugualmente importante: perché in questo caso il successo con-

seguito e mantenuto per secoli dalle "aziende" monastiche apparirebbe ancora più straordinario, al limite del miracoloso. È una forma di attenzione doverosa verso il nostro comune passato di europei: se il Medioevo «non fu quel periodo statico, quella foresta pietrificata... ma vi furono in esso periodi e settori di grande movimento in quella stessa direzione sulla quale proseguì poi l'età moderna...»⁷, una parte non indifferente del merito va proprio ai benedettini.

NOTE

* Il tema è già stato trattato da Léo Moulin in *San Benedetto padrone di una piccola azienda* (P&I 2/93) e da Giulio Vismara, *La comunità benedettina: nascita di un'istituzione* (P&I 2/93).

¹ C. MARCHETTI, *Automazione*, Relazione tenuta al convegno «Dagli automati all'automazione», Archivio Storico AMMA, Torino, 30 ottobre 1990.

² G. DUBY, *San Bernardo e l'arte cistercense*, Milano, 1988, p. 115.

³ *Ibid.*, p. 5.

⁴ L. MUMFORD, *Il mito della macchina*, Milano, 1969, p. 344.

⁵ Sull'argomento si vedano ad esempio gli atti del seminario «Moines et métallurgie dans la France médiévale», tenutosi a Parigi il 13 e 14 marzo 1987 (Picard, Parigi, 1991).

⁶ J.P. MIGNE, *Descriptio Monasterii Claraevallensis*, in *Patrologia latina*, citato in J. GIMPEL, *La révolution industrielle du Moyen Age*, Seuil, Paris, 1975.

⁷ N. ELIAS, *Potere e civiltà*, Bologna, 1983, p. 81.

VITA D'IMPRESA

Parlare di vita d'impresa oggi significa — purtroppo — fare i conti con una crisi sempre più grave. Il primo contributo di questa sezione affronta la questione dal punto di vista generale: qual è la dimensione della crisi attuale? che peso hanno i fattori di ordine finanziario? è sufficiente rimettere a posto la finanza, per far quadrare i conti? E, soprattutto, viene focalizzata la gravità della crisi per le imprese di minori dimensioni: denaro che costa troppo e ristrutturazioni da fare sono i due punti dolenti della questione. Le piccole imprese non possono uscirne da sole: vogliamo assistere senza muovere un dito alla distruzione di un patrimonio tecnico, umano e professionale che ha costituito per tanti anni la spina dorsale del successo dell'economia italiana?

Un secondo contributo dà conto di un'esperienza controcorrente. Quante volte si sente parlare di aziende che chiudono i battenti perché non hanno più la possibilità di fare in condizioni di competitività quello che hanno fatto fino a ieri? Di solito queste storie non hanno mai un lieto fine: l'attività finisce, i lavoratori perdono il loro lavoro e infiniti drammi si consumano nell'imbarazzo, quando non nell'indifferenza, dei più.

Si può affrontare questo problema in modo diverso? L'esperienza di Alucentro, anche se forse non ripetibile e generalizzabile (ma chi l'ha detto?), risponde affermativamente. Si può riconvertire l'attività, non licenziare nessuno, continuare a vivere. Il fattore critico di successo è uno solo: bisogna che tutte le parti in causa, imprenditori, lavoratori, autorità locali, si impegnino in un progetto comune con lealtà, senso di responsabilità, realismo, disponibilità al rischio. Non sappiamo ancora se l'operazione sarà coronata dal successo e lo speriamo davvero molto. In ogni caso, proprio il tipo di rapporti che si è instaurato tra i soggetti (non chiamiamoli "parti"!), fa di questo tentativo qualcosa di significativo, di cui è utile che si sappia in giro.

PROFONDO ROSSO: RIFLESSIONI SULLA CRISI DELLE IMPRESE ITALIANE

di Clara Caselli

Da diversi anni ormai un appuntamento interessante per conoscere la situazione economico-finanziaria delle imprese italiane è dato dalla presentazione del rapporto annuale di Mediobanca, che analizza il comportamento di un numero crescente di società italiane (1807 per il 1992), prevalentemente di grandi dimensioni e appartenenti al settore industriale. Altre interessantissime informazioni vengono dal rapporto della Centrale dei Bilanci, che prende in considerazione un campione molto più ampio (30mila imprese), che si estende fino alle imprese di minori dimensioni, ma che sfortunatamente arriva solo fino al 1991. A ogni modo la lettura combinata dei due rapporti fornisce un quadro molto completo e aggiornato dello stato di salute delle imprese italiane: non a caso la stampa economica specializzata e le pagine economiche dei quotidiani dedicano ai dati che ne vengono fuori un ampio rilievo.

Quest'anno, in particolare, si è parlato di "Caporetto" dell'industria italiana. Che cosa c'è di vero in tutto questo? Chi è in crisi e perché? È ancora lontana la fine del tunnel?

Una crisi che viene da lontano: un trentennio dal denaro facile alla finanziarizzazione

Da dove comincia la crisi finanziaria delle imprese italiane? Le sue radici vanno cercate nella seconda metà degli anni '60. L'Italia che esce dal miracolo economico ha una struttura finanziaria che si rifà al "modello anglosassone" con un ruolo della finanza molto contenuto: il risparmio finanziario delle famiglie è modesto, lo Stato ha deficit non elevati, le imprese fondano il loro svi-

luppo sul binomio basso costo del lavoro/esportazione di prodotti tradizionali e l'autofinanziamento è il motore del processo di investimento.

Ma questo scenario muta rapidamente dalla fine degli anni '60 a tutta la prima metà degli anni '70, in cui si intraprende la cosiddetta "via finanziaria allo sviluppo".

La struttura finanziaria muta il suo orientamento e l'Italia diventa un Paese ad alta finanza, con forte dissociazione tra i processi di risparmio e di investimento: le banche, in particolare, diventano il centro del sistema e vedono aumentare la loro dimensione e la loro potenza.

Le politiche di sviluppo per le imprese, soprattutto quelle di grandi dimensioni, si fondano su una forte disponibilità di risorse finanziarie con vincolo di credito, a prezzi assai contenuti rispetto al livello medio dei tassi di interesse bancari e spesso negativi in termini reali. Ciò è possibile grazie a una politica di incentivi in conto interessi sui mutui degli istituti di credito speciale, che verranno finanziati attraverso circuiti bancari, dando vita grazie al "vincolo di portafoglio" al fenomeno della doppia intermediazione: le famiglie depositano le loro disponibilità, accresciute dai processi di distribuzione dei redditi di fine anni '60, presso le banche che finanziano gli istituti speciali e questi a loro volta finanziano le imprese. Un altro meccanismo è quello dello "Stato banchiere" per cui lo Stato fa sottoscrivere i suoi titoli dalle banche e poi provvede a redistribuire fondi alle imprese a vario titolo (non solo contributi in conto interesse, ma anche cassa integrazione e contributi a fondo perso a grandi imprese decotte).

L'effetto di tale impostazione sulla finanza d'impresa andò nella direzione dell'incre-

mento del capitale di credito e nella riduzione dei mezzi propri, dando vita a una situazione di cronica sottocapitalizzazione, fonte di successivi e gravi problemi. D'altronde per le banche venne a indebolirsi l'interesse a fare attente analisi del merito creditizio (non necessarie per la concessione di finanziamenti con garanzia pubblica) e si posero così le basi per future e pesanti insolvenze.

Dalla seconda metà degli anni '70 fino agli inizi degli anni '80 fu possibile cogliere tutte le conseguenze negative di tale politica: l'alto costo dell'indebitamento unito a una situazione finanziaria fortemente squilibrata e, su un altro versante, l'incremento dei costi delle materie prime e del lavoro determinarono una forte caduta dei margini di profitto ed evidenziarono tutta l'arretratezza della nostra struttura produttiva.

Negli anni successivi, a cavallo della metà degli anni '80, si verificarono pertanto profonde trasformazioni del nostro sistema produttivo, più per la spinta delle imprese (e di quelle maggiori) che non per l'impulso della politica industriale. In sintesi, si realizzarono interventi di ristrutturazione economica e di ristrutturazione finanziaria.

Dal primo punto di vista, quanto è accaduto può essere ricondotto al binomio innovazione tecnologica/deverticalizzazione. La riorganizzazione produttiva è infatti avvenuta introducendo nuove tecnologie, sostituendo capitale a lavoro, razionalizzando l'utilizzo del fattore lavoro, introducendo politiche di contenimento delle scorte, deverticalizzando i cicli produttivi. È così aumentata la produttività, con benefici effetti sulla redditività e quindi sulla possibilità di

ricorrere all'autofinanziamento.

A questo punto anche la ristrutturazione finanziaria è diventata possibile: i debiti sono diminuiti (e l'incidenza degli oneri finanziari si è fatta meno opprimente, per la discesa dei tassi) ed è aumentato il peso dei mezzi propri (sia per l'autofinanziamento sia per il ricorso al mercato). Ma anche l'attivo finanziario si è modificato: gli impieghi di natura finanziaria hanno conosciuto una accelerazione (in diversi casi le imprese hanno avuto saldo finanziario positivo) e i proventi che ne sono derivati hanno contribuito positivamente alla redditività aziendale: non sono mancati casi di imprese con attività caratteristica in perdita e gestione complessiva positiva, esclusivamente per l'incidenza dei proventi di natura finanziaria.

In proposito, fino a non molto tempo fa si è parlato diffusamente di "finanziarizzazione", soprattutto a livello di grandi imprese private, per indicare un orientamento verso la finanza che è avvenuto spesso a detrimento della vocazione manifatturiera.

Tuttavia gli otto anni di profitti dal 1984 al 1991 nascondono in realtà una situazione profondamente differenziata: in particolare va focalizzato il profondo dualismo della struttura produttiva italiana. Gli elementi positivi che abbiamo evidenziato non riguardano infatti le imprese minori: la produttività non è migliorata, il costo del lavoro è cresciuto, i debiti hanno avuto tassi di incremento superiori a quelli dell'autofinanziamento e gli oneri finanziari hanno avuto un'incidenza crescente, anche per il progressivo venir meno dei meccanismi di incentivazione (non ultimo per la loro incompatibilità con la CEE). Ma la cosa più grave è

Tab. 1 *Struttura dell'attivo patrimoniale delle imprese del campione Mediobanca (1204 società) (composizione percentuale)*

	1968	1974	1979	1987	1992
Imm. tecn. lordi	61.1	54.3	45.4	44.6	46.7
Circolante	24.5	33.3	40.3	32.2	28.6
di cui: magazzino	12.3	16.7	19.0	14.1	12.7
clienti	12.2	16.6	21.3	18.1	15.9
Altre attività	14.4	12.4	14.3	23.2	24.7
di cui: partec.	4.1	3.9	3.7	8.0	10.2
titoli	0.4	0.2	0.9	3.6	1.8
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

data dal fatto che la struttura produttiva delle piccole imprese non è migliorata: non sono stati avviati processi di ristrutturazione e di innovazione tecnologica e organizzativa, come è accaduto per le imprese maggiori. Ne consegue che le piccole imprese sono uscite dal periodo più favorevole per le imprese italiane con una posizione quanto mai fragile e impossibilitata a reggere i nuovi scenari della concorrenza internazionale: ci sono tutte le premesse perché la crisi attuale lasci morti e feriti sul terreno.

Le dimensioni della crisi attuale

Il periodo favorevole avviato dopo le ristrutturazioni degli anni '80 ha trovato un brusco arresto nel 1992, come dimostrano gli ultimi dati pubblicati, ma le prime avvisaglie risalgono al 1990 e al 1991. La doman-

da conosce una fase di stasi, sia all'interno che all'estero, i magazzini si gonfiano, il loro smobilizzo peggiora i margini e allunga i termini di pagamento. Aumenta anche il costo del lavoro e l'incidenza dei servizi acquistati, sintomo di inefficienze dei processi di decentramento produttivo. Cresce quindi il fabbisogno di capitale circolante, per coprire il quale si fa ricorso all'indebitamento (a costi crescenti). Quindi, non solo si riduce il reddito operativo, ma soprattutto peggiora la gestione finanziaria, nonché quella non strettamente legata all'attività produttiva; non ultimo, cresce il peso della tassazione.

Tale situazione esplode nel 1992: 11 mila miliardi di perdita, pari al 2.6% del fatturato, primo dato negativo dopo sette anni di utili. Il tasso di crescita del fatturato è del 2.3%, quindi negativo in termini reali e già negativo in termini nominali se riferito alle

Tab. 2 *Struttura del passivo patrimoniale delle imprese del campione Mediobanca (1204 società) (composizione percentuale)*

	1968	1974	1979	1987	1992
Mezzi propri	20.5	12.8	13.9	22.5	22.7
Fondi di ammort.	25.4	22.0	19.3	21.5	23.3
Fondi di quiesc.	5.1	6.6	6.4	4.5	3.7
Debiti a me. lu. t.	20.4	22.8	20.9	16.4	16.9
di cui: ist. speciali	11.3	16.4	15.2	10.3	8.9
Debiti a breve	25.6	33.5	37.1	30.5	30.2
di cui: fornitori	7.1	10.6	12.4	11.2	10.0
banche	9.0	11.9	9.7	5.4	5.7
Altre passività	2.6	2.8	3.4	3.9	4.8
Ris. d'esercizio	0.4	-0.5	-1.0	0.7	-1.6
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Tab. 3 *Struttura del conto economico delle imprese del campione Mediobanca (1204 società) (composizione percentuale)*

	1968	1974	1979	1987	1992
Fatturato netto	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Costi gest. tipica	n.d.	-91.0	-92.3	-90.4	-91.8
di cui: lavoro	-22.7	-24.5	-20.6	-18.9	-19.5
Ris. operativo lordo	n.d.	9.0	7.7	9.6	8.2
Ammortamenti	n.d.	-5.8	-5.4	-7.5	-8.1
Saldo gest. finanz.	-3.9	-4.3	-3.8	-1.1	-2.4
di cui: oneri fin.	n.d.	-5.5	-5.7	-4.3	-6.0
proventi fin.	n.d.	1.2	1.9	3.2	3.6
Oneri tributari	n.d.	-0.7	-1.0	-1.4	-1.2
Perd. e prov. diversi	n.d.	0.2	0.1	0.1	-1.6
Ris. d'esercizio	0.7	-0.8	-1.4	1.2	-3.3

sole imprese industriali (-0.7%).

Gli elementi negativi riguardano le imprese pubbliche (7800 miliardi di perdite) ma anche quelle private (3200), mentre le medie imprese presentano un margine di profitto oramai risicatissimo (13 miliardi).

È interessante fare alcune comparazioni: gli oneri finanziari al netto dei proventi sono più che sufficienti a spiegare la perdita, essendo pari a circa 13.500 miliardi (3740 in più rispetto al 1991), ma ci sono anche acquisti di servizi all'esterno che crescono dell'8.8% (incremento di 7610 miliardi), perdite diverse che salgono del 288% (incremento di 7496 miliardi, riconducibili tra l'altro a minusvalenze su titoli e cambi), maggiori imposte per 939 miliardi.

Il peggioramento della situazione economica si riflette anche nei dati sull'autofinanziamento, che scende di circa il 30% rispetto al 1991 e si riporta ai livelli (non deflazionati) del 1986. Il contributo agli investimenti crolla al 45%, rispetto al 75% del '90 e al 68% del '91.

Drammatico è il peggioramento della situa-

zione finanziaria: il patrimonio scende di tre punti in un anno ed è compensato dall'aumento dei debiti a breve termine, soprattutto banche e fornitori (ma anche i clienti salgono quanto i fornitori). Sale anche il costo del debito: esso passa dal 44 al 62% del margine operativo netto e il costo medio del denaro è pari al 14.1% (1.4 punti in più rispetto al 1991).

Va aggiunto però che non tutto il panorama è negativo: il margine operativo netto in fondo ha tenuto (il decremento è dello 0.2% in termini di fatturato), la produttività del lavoro è cresciuta, gli investimenti delle imprese pubbliche e di quelle private continuano a crescere (ma non quelli delle medie imprese).

Le molte facce della realtà

I dati commentati fino a questo punto hanno avuto un ruolo fondamentale per sostenere la polemica delle imprese contro il sistema bancario e la Banca d'Italia, in fa-

Tab. 4 *Impieghi e risorse delle imprese del campione Mediobanca (1807 società)*
(composizione percentuale)

	1807 Società			imprese pubbliche		
	1984/86	1987/89	1990/92	1984/86	1987/89	1990/92
Inv. tecnici	63.5	65.5	74.4	84.7	89.2	91.2
Inv. finanz.	17.0	23.0	26.7	11.0	3.0	12.7
Disponibilità	12.1	0.4	-0.8	3.5	0.8	0.8
Circ. netto	7.4	11.1	-0.3	0.8	7.0	-4.7
Tot. impieghi	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Cash-flow	60.5	72.4	55.7	48.0	68.6	54.0
Apporti azion.	22.5	2.7	7.9	31.4	10.0	6.3
Contributi	5.1	4.3	4.9	7.2	6.3	6.7
Deb. finanz.	11.9	20.6	31.5	13.4	15.1	33.0
Tot. risorse	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	Imprese Private			Medie Imprese		
	1984/86	1987/89	1990/92	1984/86	1987/89	1990/92
Inv. tecnici	43.0	44.8	54.2	42.8	45.9	63.0
Inv. finanz.	22.8	40.6	43.6	5.1	18.1	22.0
Disponibilità	20.4	—	-2.8	16.5	5.4	-1.3
Circ. netto	13.8	14.6	5.0	35.6	30.6	16.3
Tot. impieghi	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Cash-flow	72.6	75.7	57.8	76.4	65.9	67.9
Apporti azion.	13.8	-3.6	9.8	-3.4	-1.7	5.3
Contributi	3.1	2.6	2.7	2.3	2.3	2.2
Deb. finanz.	10.5	25.3	29.7	24.7	33.5	24.6
Tot. risorse	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

vore dell'ulteriore diminuzione del costo del denaro: a conti fatti un punto in meno significa più o meno un risparmio di 2000 miliardi.

Le implicazioni sono però più serie e complesse e una lettura più differenziata dei dati complessivi si impone: le pesanti perdite sono infatti riconducibili ad alcuni punti di crisi ben identificati, a settori che hanno sempre goduto di significativi vantaggi e fruito di interventi pubblici o che sono stati teatro di selvagge scorriere: la hit parade dei settori in rosso è aperta dalla chimica (4220 miliardi), seguita da siderurgia e metallurgia (3901 miliardi), costruzione di mezzi di trasporto (1192 miliardi), trasporti (887 miliardi), elettronica (733 miliardi), meccanica (704 miliardi), settore minerario (670 miliardi). In termini di fatturato è il 35.5% del campione Mediobanca e c'è dietro tutto il Gotha dell'industria italiana pubblica e privata! Il totale fa 12.307 miliardi, che è già di più delle perdite dell'aggregato delle 1807 imprese italiane. Non è azzardato temere che la fi-

losofia degli interventi che potranno essere adottati non si discosti molto dal passato: far gravare su tutti il peso di errori di gestione e comportamenti poco puliti.

Una seconda considerazione è che il problema non sta solo nella gestione finanziaria, ma almeno altri due punti sono degni di segnalazione in quanto rivelatori di problemi molto seri. Il primo è rappresentato dall'aumento dei costi del decentramento produttivo: la voce servizi è infatti cresciuta di importanza e non mancherà di ripercuotersi pesantemente sui margini non appena il costo delle materie prime dovesse risalire, anche a seguito delle vicende del cambio. L'innalzamento di tale costo deriva infatti dal fatto che i produttori di tali servizi (imprese di minori dimensioni) operano con bassi livelli di efficienza, che si ripercuotono sui prezzi. Il risultato è una minore efficienza complessiva, favorita dalla protezione esercitata dal cambio e dal ritardo nell'adozione di adeguati livelli di innovazione. Il secondo problema è rappresentato dalla

Tab. 5 *Conto economico delle imprese del campione Mediobanca (1807 società)* (composizione percentuale)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Fatt. netto	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Acquisti	-61.3	-62.3	-60.5	-54.1	-53.7	-53.4	-54.7	-54.2	-52.1	-50.9
Servizi	-14.4	-14.5	-15.0	-17.4	-18.4	-18.4	-18.7	-19.5	-20.6	-21.8
Val. aggiunto	27.9	28.5	28.6	32.2	32.7	33.2	31.9	31.5	31.8	32.3
Costo lavoro	-17.8	-16.8	-16.7	-19.2	-19.4	-19.2	-18.8	-19.1	-19.6	-19.9
Marg. op. lordo	10.1	11.7	11.9	13.0	13.3	14.0	13.1	12.4	12.2	12.4
Ammortamenti	-5.0	-5.1	-5.4	-6.7	-6.7	-6.3	-6.1	-6.4	-7.0	-7.4
Marg. op. netto	5.1	6.6	6.5	6.3	6.6	7.7	7.0	6.0	5.2	5.0
Oneri finanz.	-8.1	-7.4	-6.3	-5.7	-4.8	-4.7	-4.7	-5.1	-4.7	-6.5
Prov. finanz.	2.8	2.9	2.9	3.2	2.8	2.7	2.9	3.2	3.1	3.4
Prov. on. diversi	-1.3	-0.9	-0.8	-0.3	-0.6	-0.7	-0.4	-0.6	-0.9	-2.6
Imp. sul redd.	-0.9	-1.1	-1.2	-1.5	-1.4	-1.9	-1.8	-1.4	-1.1	-1.4
Ris. d'eserc.	-2.2	-0.2	0.7	1.6	1.4	1.7	2.5	1.6	0.4	-2.6

Tab. 6 *Oneri finanziari (1807 società del campione Mediobanca)*

	Costo medio del denaro				On. fin. netti/margine oper. netto %			
	1807	Pubbl.	Priv.	Medie	1807	Pubbl.	Priv.	Medie
1988	12.5	12.1	13.1	12.9	26.0	66.2	-0.2	16.7
1989	12.7	12.2	13.5	13.8	25.5	57.1	1.0	24.6
1990	13.1	12.3	14.2	14.0	31.6	68.1	-0.1	36.8
1991	12.7	12.5	13.1	14.0	44.0	76.4	8.3	46.7
1992	14.1	13.8	14.6	15.2	62.0	85.1	29.0	48.3

crescita delle perdite non derivanti dalla gestione caratteristica né da quella finanziaria: particolarmente gravi sono le perdite sui cambi, rispetto alle quali nel 1993 dovrebbe esserci una situazione ancora più pesante: qui il punto non è soltanto l'instabilità monetaria (il prezzo che si paga per non avere un sistema monetario internazionale o almeno europeo degno di questo nome), ma la scarsa capacità delle imprese di affrontare questo rischio e di adottare opportune misure di difesa (peraltro sempre più costose, con il crescere della turbolenza).

Anche gli aspetti segnalati come positivi vanno attentamente considerati, per vedere se è tutto oro quello che luccica. Certo la produttività del lavoro è cresciuta, ma nel campione Mediobanca ci sono 80mila occupati

in meno. Anche sul fronte degli investimenti che continuano a crescere vanno formulate alcune perplessità: è fondato il sospetto che per la maggioranza si tratti del completamento di investimenti iniziati negli anni passati, per i quali continuare fino in fondo sulla strada intrapresa è essenziale per non perdere quanto è già stato fatto; inoltre, non sembra che in molti casi gli investimenti abbiano percorso con decisione la strada dell'innovazione, che sarebbe invece cruciale per portare l'economia italiana fuori dalle secche attuali.

Infine, particolarmente grave è il nodo delle imprese minori: è tramontato il mito della piccola impresa e i modelli di successo del passato (subfornitura, strategie di nicchia) sono entrati in crisi, mentre emergono in

Tab. 7 Chi guadagna e chi perde nell'economia italiana (1992)

Settori	Ris. d'eserc. (miliardi)	Ris. d'eserc./fatturato % %	graduat.	N. anni in perdita su ultimi 10
Chimico	-4220	-18.2	3°	4
Sider. metall.	-3901	-17.3	4°	9
Costr. mezzi trasp.	-1192	-2.8	11°	2
Trasporti	-887	-8.3	6°	10
Elettronica	-733	-2.6	13°	2
Meccanica	-703	-2.8	11°	2
Ind. mineraria	-670	-46.7	1°	10
Tessile - cotone	-463	-21.7	2°	3
Ind. diverse	-352	-4.3	8°	2
Fibre art. e sint.	-261	-8.9	5°	6
Impr. costruz.	-210	-2.0	14°	1
Carta	-202	-3.8	9°	4
Cantieri navali	-152	-6.9	7°	10
Elettrodom., radio TV	-107	-1.1	17°	4
Vetro	-98	-3.8	9°	4
Tessile - lana	-41	-1.7	15°	5
Gomma e cavi	-39	-0.5	18°	3
Tessile - diverse	-37	-1.6	16°	1
Abbigliamento	-14	-0.2	19°	2
Alim. - oleario	-3	-0.1	20°	2
Energetico	+75	+0.1	21°	2
Alim. - molini, past.	+102	+3.9	29°	0
Alim. - caseario	+130	+2.3	26°	0
Grafico - editor.	+138	+1.6	23°	1
Alim. - bevande	+147	+3.2	28°	0
Alim. - conserve	+148	+2.5	27°	0
Farmac. - cosmet.	+172	+1.1	22°	0
Distribuz. dett.	+212	+1.6	23°	0
Prod. per edil.	+255	+4.1	31°	0
Alim. - diversi	+238	+4.0	30°	1
Alim. - dolciario	+311	+5.0	33°	0
Impiantistica	+594	+4.6	32°	1
Servizi pubblici	+755	+1.6	24°	0

modo sempre più drammatico i limiti del modello della piccola impresa italiana, dati dal basso livello tecnologico, dall'insufficienza dell'innovazione di prodotto, dalla fragilità del modello di internazionalizzazione, dalla fragilità della struttura finanziaria sottocapitalizzata e troppo dipendente dai fornitori e dalle banche.

La caduta della redditività è molto netta dall'86 in poi e influisce negativamente sulla capacità dell'autofinanziamento di coprire gli investimenti. La redditività operativa è costantemente inferiore al costo dell'indebitamento ed esercita uno sfavorevole effetto di leva finanziaria, peggiorando il rapporto di indebitamento. Si arriva in questo modo alla situazione esplosiva del 1992 (e del 1993), con la crescita abnorme delle sofferenze bancarie: il sistema delle piccole imprese è sempre più incapace di restituire i debiti contratti. Debiti che, si noti per inciso, costano in media tre punti in più per le imprese con fatturato sotto i 50 miliardi. La ristrutturazione produttiva e finanziaria è dunque tutta da fare, né mai è stata fatta

in passato. Al contempo, è inutile ricordare che le reti protettive dei sistemi di incentivazione non ci sono più e difficilmente si potrà contare su risorse pubbliche: il beneficio della riduzione dei tassi è minore perché le banche adeguano il *prime rate*, ma sono molto più lente nell'adeguare i tassi più vicini al *top rate*. In termini non finanziari, poi, è inutile nascondersi che il mercato è aperto e la dimensione è un possibile svantaggio in termini di concorrenza.

La situazione è molto grave e pesante per tutti, ma per le imprese minori ci troviamo più che mai di fronte a un problema di sopravvivenza. Questo è l'interrogativo inquietante che i dati sulla situazione delle imprese pongono. Purtroppo spesso si rischia di vedere di più – e di dare più peso – alla crisi dei grandi e a invocare soluzioni che finiscono per polarizzare tutte le risorse disponibili. Ma una cosa è certa: questa volta i piccoli da soli non ce la possono fare. Vogliamo davvero che un patrimonio di esperienza, di creatività e di professionalità rilevantisimo vada disperso?

ALUSUISSE ITALIA E CENTRO INTERMODALE ADRIATICO: UNO SPIRAGLIO NELLA CRISI DI PORTO MARGHERA

di Giancarlo Rovati

Tra i problemi all'ordine del giorno del sistema industriale italiano vi è quello della crescente disoccupazione, variamente determinata da crisi di mercato, concorrenza internazionale, innovazione tecnologica, ristrutturazione e riconversione produttiva, errori strategici o gestionali. Le molte cause che vengono usualmente invocate (dalle imprese, dai decisori pubblici, dagli organi d'informazione, dagli studiosi) per spiegare il ricorso alla cassa integrazione, alla messa in mobilità o al licenziamento del personale non rendono in ogni caso meno drammatica la situazione delle persone (i singoli lavoratori e le loro famiglie) investiti da tali eventi, quand'anche fossero necessari e inevitabili da parte delle singole imprese. Nel contesto dell'emergenza disoccupazione — che talora coinvolge pesantemente intere zone e poli industriali — l'esperienza dell'Alucentro di Porto Marghera — facente parte del gruppo multinazionale A-L (Alusuisse Lonza) — offre importanti spunti di riflessione sul modo in cui è talora possibile affrontare le crisi aziendali senza causare interventi puramente assistenzialistici, la perdita irreversibile di posti di lavoro, l'impoverimento del tessuto economico e delle prospettive di sviluppo di aree locali.

La vicenda qui presentata è entrata nella fase risolutiva attraverso un primo accordo tra Alusuisse Italia, il sindacato e il Ministro del Lavoro, firmato a Roma il 7/5/93; un contratto preliminare con un pool di imprenditori veneti che hanno costituito *ad hoc* la società "Centro Intermodale Adriatico" con l'impegno di reimpiegare entro 36 mesi tutti i dipendenti (luglio '93); la riassunzione già a fine novembre dei primi 27 operai e impiegati ex Alucentro; il perfezionamento definitivo degli accordi tra le due società, a

fine dicembre.

Le linee seguite per la soluzione della crisi dello stabilimento Alucentro offrono un esempio di gestione industriale che risponde ai problemi della negativa congiuntura economica attuale e, più in generale, ai problemi complessi e diversi della moderna imprenditoria, che deve essere consapevole del suo stretto rapporto con la società locale. La vicenda Alucentro ci è stata illustrata da Marco Ferrante — responsabile della direzione centrale "Risorse umane, immagine e qualità" del gruppo Alusuisse Italia — che ha seguito in prima persona il progetto di riconversione in tutte le sue fasi.

La crisi jugoslava e il crollo del mercato internazionale dell'alluminio

Nel settembre del 1991 gli eventi bellici jugoslavi e, poco dopo, il crollo del mercato internazionale dell'alluminio hanno determinato la crisi dello stabilimento Alucentro di Alusuisse Italia a Porto Marghera (VE) causando immediati riflessi sull'occupazione dei circa 200 dipendenti. Da quel momento si è sviluppato un processo di riconversione industriale che è esemplare per i suoi positivi riflessi occupazionali e sociali.

Il primo elemento del processo è stato l'impegno di Alusuisse Italia per salvaguardare l'occupazione dei dipendenti.

I duecento dipendenti erano costituiti da circa 160 operai e 40 impiegati tecnici e amministrativi, con un'età media di 40 anni e un'anzianità, nel settore dell'alluminio, di circa 15 anni che determinava una loro competenza nel settore metallurgico, rendendo più difficile la loro adattabilità ad altri settori industriali.

Il secondo elemento del processo di conversione è stata l'accertata impossibilità di continuare la produzione di anodi anche con altre forme societarie per la drastica caduta dell'economicità di tale produzione. La produzione di anodi, infatti, è ormai collocata in Paesi con bassi costi del lavoro dell'energia elettrica.

Al momento della inevitabile chiusura dello stabilimento (maggio 1993) la produzione degli anodi era affidata a un processo industriale con reparti serviti da robot, laboratori di controllo e un sistema ecologico all'avanguardia in questo settore. Con duecento dipendenti lo stabilimento Alucentro realizzava una produzione pari a 100mila tonnellate/anno di anodi.

La crisi irreversibile di questo tipo di produzione – ha sottolineato il dott. Ferrante – ha determinato la comunanza di intenti tra il management di Alusuisse Italia e i dipendenti di Alucentro per operare a favore della salvaguardia del posto di lavoro senza che la produzione di anodi e le professionalità acquisite rappresentassero una condizione vincolante.

Del resto le strutture dello stabilimento erano adatte per una conversione della fabbrica in centro di servizi, grazie alla disponibilità di importanti infrastrutture quali due banchine marine, grandi silos per immagazzinamento, capannoni attrezzati ed efficienti raccordi stradali e ferroviari.

Grazie all'apporto di imprenditori veneti si è così formato l'obiettivo di trasformare la fabbrica di anodi in un complesso intermodale di trasporti e servizi che ha anche il vantaggio di collegarsi alla più antica vocazione commerciale del territorio per la sua lunga storia legata ai commerci veneziani.

Porto Marghera: una cattedrale industriale in ristrutturazione

L'industrializzazione dell'area di Marghera è un fenomeno della prima parte di questo secolo, simile alla industrializzazione degli altri poli italiani, quali Sesto San Giovanni (MI) e Genova, anch'essi in questo momento sottoposti a un forte processo di ristrutturazione.

Il polo produttivo di cui Alucentro è entrata a far parte è presente a Porto Marghera fin dal 1927, fa dunque parte del tradizionale tessuto economico e sociale di questa area industriale e ha acquisito un importante valore simbolico per l'economia locale. La presenza di Alusuisse Lonza a Marghera, nel settore dell'alluminio, è iniziata negli anni '60 con l'acquisizione della Sava ed è proseguita nel 1973 con la creazione della fabbrica specializzata nella produzione di anodi (Alucentro).

La vicenda pluridecennale dello stabilimento Alucentro si intreccia con il massimalismo della sinistra storica che nelle passate condizioni ha dato origine a forti scontri tra sindacato e imprenditori. Ciò non ha impedito – a detta del nostro interlocutore – il raggiungimento di questo importante accordo tra le diverse parti sociali, per il salvataggio dell'occupazione. Il management di Alusuisse Italia e i lavoratori si sono così trovati dalla stessa parte contro i negativi effetti della crisi.

La lealtà e la comunicazione d'impresa come risorsa

Più che dal nemico comune, le relazioni industriali interne alla fabbrica hanno tratto beneficio dalla chiarezza nei rapporti e dalla credibilità che la direzione di Alusuisse Italia ha dimostrato in ogni passata vicenda, mantenendo sempre fede agli impegni assunti, l'ultimo dei quali è stato l'investimento di circa 25 miliardi di lire per consentire l'ammodernamento degli impianti e la certificazione della qualità.

Una particolare influenza ha avuto la politica comunicativa dell'impresa, basata sulla tempestività e l'attendibilità delle informazioni. Una scelta che rappresenta un'inevitabile risorsa per le relazioni interne ed esterne all'impresa.

Tutta l'esplorazione di ogni possibile forma di riconversione e la risultanza della antieconomicità della produzione di anodi – ha sottolineato il dott. Ferrante – è sempre stata puntualmente portata a conoscenza dei lavoratori e delle loro rappresentanze sindacali, in modo da renderli partecipi della strategia intrapresa.

Verso il Centro Intermodale Adriatico

Si è così giunti alla possibilità di trasferire la proprietà dello stabilimento a un gruppo di imprenditori veneti per la trasformazione dell'area in un'importante area di servizi: il Centro Intermodale Adriatico.

Le laboriose trattative rese necessarie per la definizione degli aspetti operativi di questo accordo hanno avuto il concorso di tutte le parti, anche in termini di costi e benefici. Anche le autorità locali sono state protagoniste della vicenda: il Comune, la Regione e il Provveditorato al Porto si sono anch'essi adoperati per il buon risultato del progetto, anche se il complesso della legislazione vigente ha mostrato e mostra, ancora una volta, la propria rigidità e, in certo senso, anche la propria inadeguatezza.

Alusuisse Italia ha rinunciato a una pura e

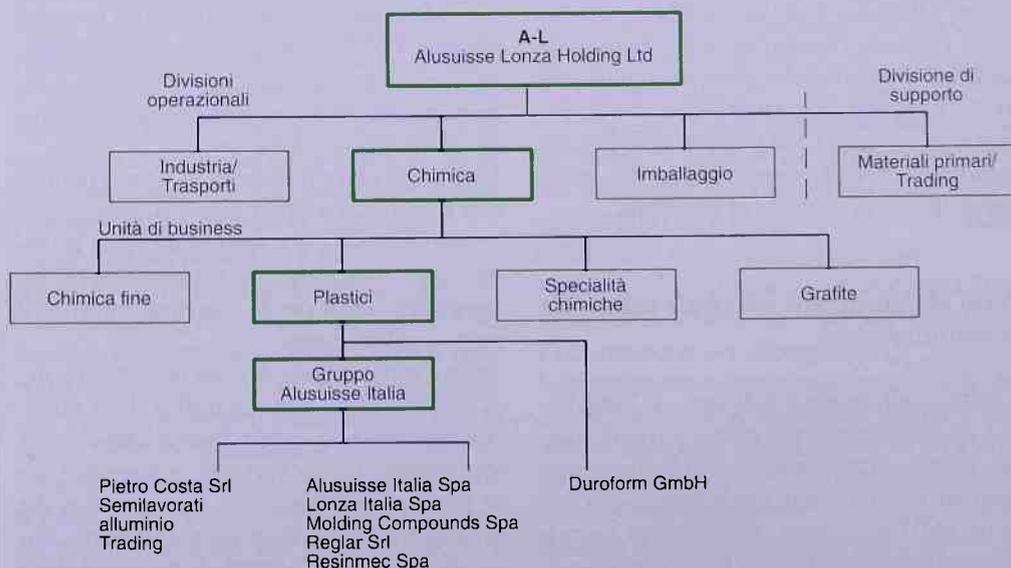
semplice operazione di vendita dello stabilimento, i dipendenti hanno accettato il principio della riconversione e della riqualificazione, abbandonando la vecchia mentalità della statica (e spesso perdente) difesa del "posto"; gli imprenditori che hanno acquistato la fabbrica si sono impegnati ad assumere tutti i dipendenti, facendosi carico degli investimenti necessari alla riqualificazione del personale. Si è in tal modo utilizzato in senso proprio l'istituto della "mobilità", il cui compito è di gettare un ponte tra una crisi e la sua soluzione, piuttosto che quello di mascherare, assistenzialisticamente, l'inizio della fine.

La conservazione del posto di lavoro di tutti i dipendenti - ha più volte ribadito Marco Ferrante - è stata veramente l'obiettivo fondamentale di tutta la vicenda, alla quale tutti hanno corrisposto con qualche sacrificio.

Il gruppo Alusuisse Italia

Alusuisse Italia è un gruppo industriale che opera nei settori della chimica e dei tecnocompound, con sede a Milano, con tre stabilimenti e cinque società controllate: il gruppo appartiene alla holding del Gruppo Svizzero Alusuisse Lonza. Alla fine del 1992 occupava mille persone. Il Gruppo è particolarmente sensibile alle attività di riciclo delle materie plastiche per contribuire alla soluzione del problema dell'impatto ambientale delle stesse materie plastiche. In ogni unità produttiva vige un rigoroso sistema ecologico di sicurezza che garantisce la protezione dei dipendenti, della popolazione del territorio e la sicurezza degli impianti. Nel Gruppo Alusuisse Italia è operante dal 1987 un programma di Qualità Totale. Gli obiettivi sono quelli di condurre il Gruppo in linea con i criteri internazionali del controllo qualità e ottenere per tutte le attività la certificazione di Garanzia di Qualità.

Struttura organizzativa



La Rivista vuole essere occasione di dibattito culturale, sollecitando contributi e commenti. Tali contributi devono essere inviati alla Redazione di *Persone & Imprese*, via Donizetti 1/A, 20122 Milano.

L'Autore dovrà indicare, oltre all'indirizzo e al recapito telefonico, la propria qualifica universitaria o professionale.

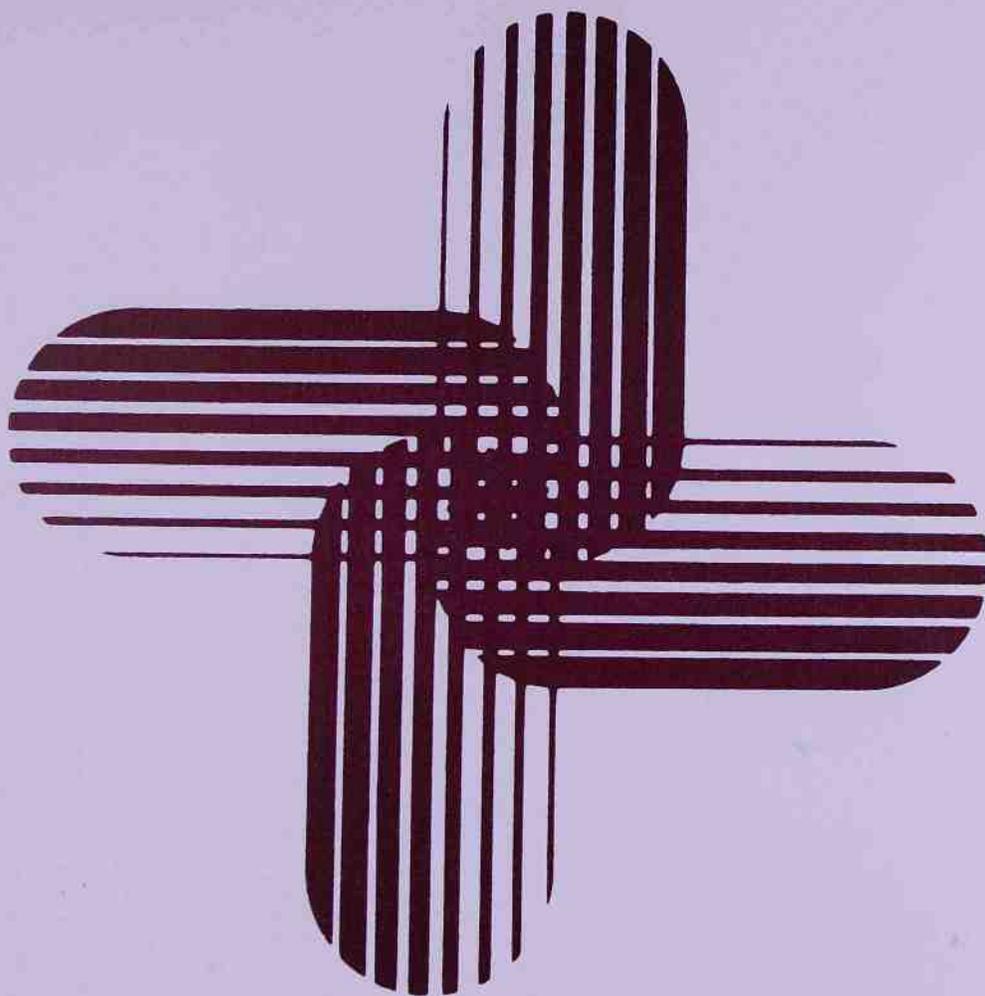
Ove possibile, l'Autore deve inviare il testo su floppy-disk. Qualsiasi word-processor è accettato.

È opportuno che i lavori siano articolati in paragrafi introdotti da un titolo.

Le eventuali note andranno riportate a fine testo sia sul dattiloscritto, sia sul dischetto.

I riferimenti bibliografici vanno inseriti dopo le note.

In generale e salvo esplicita richiesta contraria dell'Autore, le bozze saranno corrette dalla Redazione.



Gruppo CLAS

ricerca economica e sociale
consulenza organizzativa e formazione
sistemi informativi e applicazioni statistiche

Gruppo CLAS da oltre 16 anni imposta la sua azione sull'ascolto del cliente e sullo sviluppo congiunto di professionalità e cultura.

Per questo abbiamo accettato con entusiasmo di essere *advisor* di questa nuova iniziativa editoriale, che valorizza persone e imprese, come da sempre cerchiamo di fare nel nostro lavoro.



Group Case

The following information is for your reference only. It is not intended to be used as a substitute for professional advice. Please consult your advisor for more information.

The following information is for your reference only. It is not intended to be used as a substitute for professional advice. Please consult your advisor for more information.

COD. V

ISBN 88-207-2331-X



9 788820 723316

L. 25.000