

# P & I

P E R S O N E   &   I M P R E S E

QUADRIMESTRALE DI CULTURA ECONOMICA ED IMPRENDITORIALE

## MONOGRAFIA

### **MERCATO, MERCATI**

Articoli di: *Alberto Sciumè, Lucia Boccacin,  
Paolo De Carli, Elena Ragazzi, Walter Mazzitti,  
Laura Solimene, Roberto Pretolani,  
Daniele Ciravegna, Alberto Salsi*

## DIBATTITO

Il punto vendita del 2000 (*intervista a G. Giannetto*)  
Previdenza e finanza d'impresa (*G. Palladino*)  
Associazionismo familiare: quale cultura? (*D. Brumanti*)

## VITA D'IMPRESA

L'esperienza della Imola (*intervista a G. Mondini*)  
Risorsa uomo e conoscenza (*T. Torre*)  
Carriera: miti e realtà (*G. Manara*)



COSTRUIRE I MERCATI:  
QUALI POLITICHE?

# PERSONE & IMPRESE:

## ULTIMI NUMERI PUBBLICATI

### QUINTO: NON UCCIDERE LA PICCOLA IMPRESA

con scritti di:  
M. Martini, A. Bramanti,  
G. Rovati, D. Di Matteo,  
T. Ballarino, R. Bellocchio,  
P. Berra, G. Zanetti, L. Caselli,  
G. Lorenzoni, P. Preti, L. Senn

1/93

### SPESA PUBBLICA E SOLIDARIETÀ

con scritti di:  
S. Beretta, M. Monti,  
P. Donati, C. Secchi,  
O. Castellino, R. Bellocchio,  
G. Calabrese, A. Zangrandi,  
L. Senn, V. Guccione

3/93

### L'ITALIA INTERNAZIONALE

con scritti di:  
C. Caselli, N. Dazzi, S. Rolfo,  
G. Viesti, G. Volpato, G. Cozzi,  
A. Gambardella, F. Maraschini,  
C. Secchi, L. Resmini,  
A. Macchiavelli, P. Genco,  
G. Tarantini, M. Ciocarelli

2/94

### PIÙ SOCIETÀ MENO STATO

con scritti di:  
S. Beretta, M. Martini,  
T. Cozzi, G. Saldarini,  
M. Deaglio

1/95



### TRANSIZIONE E ILLUSIONI NELLE ECONOMIE DEI PAESI DELL'EST

con scritti di:  
A. Quadrio Curzio, C. Caselli,  
B. Jossa, R. Daviddi, D. Frisio,  
M. Maggioni, G. Ovcinnikova,  
S. Rolfo, G. Vitali, V. Belohradsky,  
I. Alberti, R. Ronza, A.M. Cardani,  
B. Gui, L. Troiani, G. Colombo

2-3/92

### IL RIEQUILIBRIO FISCALE IN ITALIA

con scritti di:  
M. Martini, M.F. Ambrosanio,  
L. Giuriato, G. Vaciago,  
S. Beretta, G. Cerea, A. Brancasi,  
A. Bariletti, I. Colozzi

2/93

### QUALE FEDERALISMO?

con scritti di:  
A. Bramanti, M. Maggioni,  
R. Ronza, A. Quadrio Curzio,  
G. Pola, M. Pacini, G. Feliciani,  
V. Onida, A. Macchiavelli,  
L. Ribolzi, G. Roccabianca,  
K. Echebarria Ariznabarreta

1/94

### L'IMPREVEDIBILE PREVIDENZA

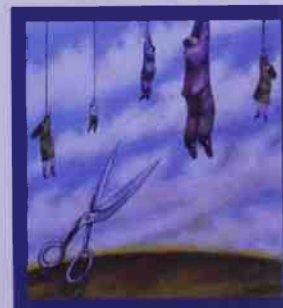
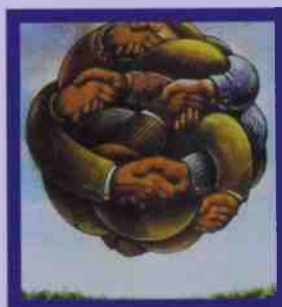
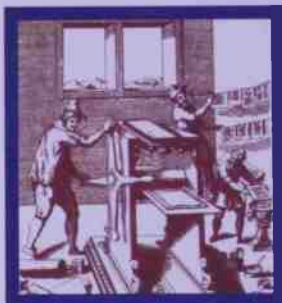
con scritti di:  
G. Blangiardo, M. Natale,  
U. Arrigo, P.L. Porta,  
P. Olivelli, E. Fornero,  
C. Freguja, R. Bellocchio,  
O. Giarini, I. Colozzi,  
U. Ascoli, E. Scabini

3/94

### COSTRUIRE IL MERCATO

con scritti di:  
L. Senn, C. Beretta, S. Beretta,  
A. Colli, S. Zamagni,  
M. Bordignon, F. Botturi,  
P. Bianchi, F. Gobbo,  
V. Moramarco, A. Brugnoli

2/95



## 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

Riccardo Bellocchio, Simona Beretta, Piergiorgio Berra, Alberto Bramanti, Alberto Brugnoli, Giuseppe Calabrese, Clara Caselli, Raffaele Cattaneo, Emilio Colombo, Natalino Dazzi, Paolo De Carli, Dario Frisio, Giorgio Invernizzi, Andrea Macchiavelli, Mario Maggioni, Giacomo Manara, Luigi Mari, Marco Martini, Giuseppe Porro, Giancarlo Rovati, Alberto Sciumé, Lanfranco Senn, Davide Zamagni.

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. 02/5463140

C.C. Postale 57958209

Coordinatrice: Gisella Leuzzi

AMMINISTRAZIONE E ABBONAMENTI

Liguori Editore

Via Posillipo, 394

80123 Napoli

Tel. 081/7206111 r.a.

C.C. Postale 00150805

SPEDIZIONE

Sped. in abb. post. - Pubbl. 50% - Napoli

PERIODICITÀ

Quadrimestrale

ABBONAMENTO ANNUALE

Italia L. 65.000

Esteri L. 80.000

REGISTRAZIONE DEL TRIBUNALE DI MILANO

N. 621 del 14/11/1992

In copertina: U. Boccioni, *Visioni simultanee*, 1911.

PRINTED IN ITALY

Officine Grafiche Liguori, Napoli

© Liguori Editore, Srl, 1996

Anno V, N. 3

Prima edizione italiana Luglio 1996

ISBN 88-207-2520-7



# PERSONE & IMPRESE

QUADRIMESTRALE DI CULTURA ECONOMICA ED IMPRENDITORIALE

Numero 3 Anno 1995

- 5 *Editoriale*  
*di Simona Beretta e Mario Maggioni*

*Monografia*  
**MERCATO, MERCATI**

- 11 **MERCATO E IMPRESA, ISTITUZIONI E REGOLE: SPUNTI DI RIFLESSIONE  
STORICO-GIURIDICA**  
*di Alberto Sciumè*
- 20 **EQUITÀ ED EFFICIENZA: IL CONTRIBUTO DEL TERZO SETTORE**  
*di Lucia Boccacin*
- 29 **AMBIGUITÀ DELLE PRIVATIZZAZIONI FORMALI**  
*di Paolo De Carli*
- 36 **PRIVATIZZARE L'ENEL. E DOPO?**  
*di Elena Ragazzi*
- 45 **UNA AUTHORITY PER I SERVIZI IDRICI: LA RIFORMA DEL 1994 E IL SUO  
STATO DI ATTUAZIONE**  
*di Walter Mazzitti*
- 52 **LE TELECOMUNICAZIONI: QUALE POLITICA PER IL FUTURO?**  
*di Laura Solimene*
- 61 **LE POLITICHE AGROALIMENTARI**  
*di Roberto Pretolani*
- 69 **IL MERCATO DEL LAVORO: SEGMENTAZIONE E FLESSIBILITÀ**  
*di Daniele Ciravegna*
- 76 **UNA BORSA PER LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE: IL CASO ITALIANO**  
*di Alberto Salsi*
- 80 **BIBLIOGRAFIA AL TEMA MONOGRAFICO**  
*a cura di Amalia De Luigi*

*Dibattito*

- 89 **LA COMPETITIVITÀ SUL PUNTO VENDITA: LE IMPRESE DEL LARGO  
CONSUMO VERSO IL 2000**  
*Intervista a Gaetano Giannetto*
- 92 **LE NUOVE REGOLE DELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE: L'IMPATTO  
SULLA FINANZA D'IMPRESA**  
*di Giovanni Palladino*

- 98 ASSOCIAZIONISMO FAMILIARE E "NUOVA CITTADINANZA"  
di Donatella Bramanti
- Vita d'impresa*
- 105 LA IMOLA: FARE UN UOMO AL TEMPO STESSO CHE UNA COSA  
Intervista a Giampietro Mondini a cura di Clara Caselli
- 112 RISORSA UOMO E CONOSCENZA: UN PUNTO DI VISTA UNITARIO  
di Teresina Torre
- 118 CARRIERA: MITI E REALTÀ. NARCISO E BOCCADORO IN AZIENDA  
di Giacomo Manara

Hanno collaborato a questo numero:

SIMONA BERETTA  
*Professore Associato di Economia Monetaria, Università Cattolica Sacro Cuore di Milano*

LUCIA BOCCACIN  
*Ricercatore, Dipartimento di Sociologia, Università Cattolica Sacro Cuore di Milano*

DONATELLA BRAMANTI  
*Ricercatore, Dipartimento di Sociologia, Università Cattolica Sacro Cuore di Milano*

CLARA CASELLI  
*Professore Ordinario di Economia e Direzione delle Imprese Internazionali, Università di Genova*

DANIELE CIRAVEGNA  
*Preside della Facoltà di Economia, Università di Torino*

PAOLO DE CARLI  
*Professore Associato di Diritto Pubblico dell'Economia, Università degli Studi di Milano*

AMALIA DE LUIGI  
*Bibliotecaria Fondazione Einaudi, Torino*

GAETANO GIANNETTO  
*Direttore Nielsen Solution System*

MARIO MAGGIONI  
*Ricercatore, IDSE, Istituto per la Dinamica dei Sistemi Economici, CNR, Milano*

GIACOMO MANARA  
*Direttore Risorse Umane e Organizzazione, Gruppo Editoriale S. Paolo*

WALTER MAZZITTI  
*Presidente del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche*

GIOVANNI PALLADINO  
*Direttore Area Finanza e Diritto d'Impresa, Confindustria*

ROBERTO PRETOLANI  
*Professore Associato di Economia dei Mercati Agricoli, Università di Milano*

ELENA RAGAZZI  
*Ricercatore, Ceris, Istituto di ricerca sull'impresa e lo sviluppo, CNR, Torino*

ALBERTO SALSÌ  
*Manager Reconta Ernst & Young*

ALBERTO SCIUMÈ  
*Professore Associato, Università degli Studi di Brescia*

LAURA SOLIMENE  
*Ricercatore, Istituto di Economia dell'Impresa e del Lavoro, Università Cattolica Sacro Cuore di Milano*

TERESINA TORRE  
*Ricercatore, Dipartimento di Tecnica ed Economia delle Aziende, Università di Genova*

# EDITORIALE

di Simona Beretta e Mario Maggioni

**I**n anni recenti abbiamo sperimentato anche in Italia la repentina conversione generalizzata ai "valori del mercato" che ha interessato Paesi ricchi e Paesi poveri, Occidente e Paesi dell'Est. Ma quanto consapevole e critica?

In Italia (come in generale nell'Europa continentale, dove le tradizioni politiche del mercato sono consistite per decenni nella tutela delle imprese esistenti) il trionfo dei "valori del mercato" si mescola con l'idea che l'intervento pubblico sia diventato esageratamente invadente e che occorra smantellarlo. Circola un'idea mitica di mercato: una sorta di "stato natura" delle relazioni economiche che magicamente ricompare se si tolgono le incrostazioni dovute all'eccessiva presenza pubblica: tant'è che Destre e Sinistre, economisti e filosofi, politici e amministratori invocano il mito del mercato, volta per volta, come rimedio all'ingerenza dello Stato, allo strapotere dei monopoli, all'inefficienza della burocrazia, all'incapacità di governare democraticamente la cosa pubblica. Nella monografia del numero precedente di P&I, dedicata al mercato come istituzione di giustizia, abbiamo definito "mercato" l'esistenza di possibilità concrete di competizione economica e di concorrenza: così inteso il mercato è uno strumento di democrazia economica. Democrazia politica e democrazia economica sono due facce della stessa medaglia: per la realizzazione di una democrazia sostanziale sono essenziali non solo una adeguata definizione dei rapporti cittadino-Stato, ma anche del sistema dei rapporti cittadino-cittadino (sistema di cui la dimensione economica è parte relevantissima). Infatti il potere economico, di cui la proprietà dei mezzi di produzione rappresenta un aspetto emblematico, e il potere politico tendono a rafforzarsi a vicenda.

Che la tutela della concorrenza, forma di regolamentazione delle relazioni economiche fra cittadini, sia una forma essenziale di costruzione e difesa della democrazia economica è un'idea tradizionalmente assente nell'ordinamento politico-economico italiano. Mentre negli Stati Uniti si approvava il Clayton Act, dando corpo all'idea che il monopolio in quanto tale è pericolo per la vita democratica, in Italia si tutelavano i consorzi. Nel primo dopoguerra il contesto del dibattito è stato così profondamente segnato dall'alternativa fra "mercato" e pianificazione di tipo sovietico che persino i difensori del mercato assunsero, in materia di tutela della concorrenza, una posizione che si può riassumere così: se un monopolio privato rischia di mettere in pericolo la democrazia economica, sottoponiamolo al controllo democratico politico facendolo diventare monopolio pubblico.

I risultati di questa impostazione si vedono, eccome: in Italia un vero mercato non esiste se non in qualche nicchia e in qualche frangia. Diversi contributi della monografia di questo numero di *Persone & Imprese* documentano e analizzano come opera il mercato in diversi settori, dei beni e dei fattori produttivi.

Proviamo a sommare la produzione di beni e servizi che non passa attraverso dei veri e propri mercati. Dovremmo mettere in elenco: la produzione direttamente realizzata dalle aziende pubbliche, talvolta in condizioni di monopolio; l'attività economica svolta dai privati sulla base di concessioni pubbliche, dalle pompe di benzina in poi; l'erogazione

di servizi le cui tariffe minime sono sottoposte al controllo pubblico, dai tassisti agli avvocati; la produzione agricola, quasi totalmente definita dal complesso sistema di interventi a tutela degli agricoltori; la produzione di quelle grandi imprese che, per la loro dimensione, diventano facilmente destinatarie di interventi *ad hoc* da parte dello Stato e che quindi, se competono, lo fanno con una marcia in più.

È presto fatto tirare le somme: il mercato, in Italia, è una rara eccezione. La performance delle imprese agricole dipende sostanzialmente da quanto si è informati di quel che si decide a Bruxelles e da quanto si è svelti nel reagire (ovviamente, per le grandi imprese agricole, anche da quanto si investe in *lobbying*). Quanto alla competizione nel settore dei servizi, non parliamo neppure di previdenza, assistenza, istituzione e sanità: la sana concorrenza chissà dov'è. Anche nei settori dei trasporti e delle comunicazioni, nel sistema bancario e assicurativo la mano pubblica ha inciso pesantemente; le nuove regole del Mercato Unico Europeo stanno cominciando a dare qualche frutto in termini di maggiore concorrenza, ma la strada da percorrere è ancora molto, molto lunga. Senza esagerare, si sono sviluppati ambiti reali di concorrenza solo nei settori industriali tradizionalmente aperti al commercio internazionale – cioè nei settori il cui scarso potere economico (e quindi politico) si è tradotto in uno scarso grado di protezione della competizione straniera.

Certo, non tutto quello che serve alla vita economica degli uomini può essere oggetto di concorrenza e il mercato non è la medicina per ogni male economico. Ma facciamo attenzione a non confondere il “mercato” con un meccanismo astratto, che si attiva per vie naturali o che si può creare per decreto: il mercato è una istituzione sociale che prende corpo da una trama di relazioni fra soggetti, nello spazio fisico e nel tempo reale. Parlare di mercato significa porsi immediatamente un problema di giustizia: infatti, affinché fra chi è potente e chi non lo è ci possa essere relazione di scambio, e non di rapina, occorre giustizia. Costruire il mercato significa dare corpo, momento per momento, ad una istituzione di comunicazione fra soggetti: una istituzione preziosa e fragile, che può facilmente degenerare se il potere di chi è più forte non è bilanciato da un sistema di regole che restituisce la possibilità di scambi giusti.

Quali politiche, dunque, possono contribuire a creare mercati che siano “istituzioni di giustizia”?

Innanzitutto occorre definire volta per volta, in relazione all'oggetto trattato e ai soggetti interessati, cosa voglia dire costruire un mercato che sia istituzione di giustizia. Proprio perché si tratta di una istituzione, è più importante parlare dei “mercati” concreti che invocare la benefica presenza di un mitico “mercato”, panacea per tutti i mali economici che ci affliggono.

Dal punto di vista metodologico la definizione di cosa significhi “mercato” nei diversi settori e nei diversi contesti deve necessariamente precedere l'affronto degli aspetti di politica economica. Ma una cosa è certa: un vero mercato non compare solo togliendo incrostazioni (come se “sotto” ogni scambio ci fosse, come dato di natura nascosto dalle brutture dell'intervento pubblico, il tanto sospirato mercato). Se è vero che il potere politico genera e consolida il potere economico e il potere economico tende a diventare potere politico, un vero mercato non può ricomparire, come per magia, in forza di qualche provvedimento legislativo; ad esempio, consideriamo i provvedimenti di privatizzazione. Senza scomodare l'esperienza delle privatizzazioni nell'Est europeo (che peraltro sono quanto di più istruttivo si possa immaginare, in materia di creazione del mercato), prendiamo il caso delle privatizzazioni italiane: non è forse fondato il sospetto gattopardiano che si scambia qualcosa precisamente perché nulla cambi?

Certo è una buona cosa che lo Stato si ritragga da quegli ambiti in cui non è indispensabile. Ma occorre ben altro che smantellare l'intervento pubblico perché si fermi il mer-

cato, inteso come reale, quotidiano ambiente dove si dipanano la libera intrapresa e la sana competizione economica. Occorre – ed è questa la sfida – costruire in positivo le condizioni perché non sia bloccata sul nascere la possibilità di intraprendere, di attivare nessi, di crescere, di mettersi in concorrenza con altri.

Bisogna pur dire che in Italia abbiamo una ottima legislazione antitrust, una Authority che lavora bene nell'ambito delle sue competenze: cioè gioca, per così dire, "in difesa" della concorrenza. Peccato che, nell'esistente, ci sia così poca concorrenza da difendere e così tanto da costruire da zero.





# MONOGRAFIA

## MERCATO, MERCATI

*La monografia di questo numero, dal titolo "Mercato, mercati", raccoglie una serie organica di contributi che, pur da diverse angolature, contribuiscono alla descrizione e all'analisi del mercato. Anzi, proprio perché si tratta di un'istituzione, ci sembra corretto parlare di mercati (al plurale) più che di mercato (al singolare) per sottolineare le diverse caratteristiche che tale istituzione assume a secondo del bene (o servizio) scambiato, degli operatori coinvolti, delle regole di comportamento adottate.*

*Scopo di questo numero di P&I è dunque quello di dimostrare come il mercato, per essere davvero "istituzione di giustizia", deve essere definito volta per volta in relazione all'oggetto trattato ed ai soggetti interessati.*

*Aprire la monografia il contributo di Alberto Sciumè che esamina il rapporto fra mercato, imprese, istituzioni e regole, analizzando, in una visione d'insieme storico-giuridico, i due principali fondamenti istituzionali del nostro Paese in materia: la Costituzione (e specificamente gli articoli 42 e 43) ed il Codice Civile. L'analisi prosegue con l'articolo di Paolo De Carli che si sofferma sul significato della privatizzazione (sia formale sia sostanziale) delle imprese pubbliche, evidenziando in materia acuta l'ambiguità di tale operazione. L'intervento di Lucia Boccacin completa questa prima parte introduttiva esaminando il ruolo del terzo settore in un'economia di mercato ed i suoi rapporti con la società italiana.*

*La monografia prosegue con un blocco centrale di articoli dedicati all'esame concreto di diversi mercati che sono stati scelti per le loro caratteristiche come casi esemplificativi della natura istituzionale (e quindi né meccanica, né tantomeno neutra o neutrale) del mercato. Il contributo di Elena Ragazzi analizza le problematiche implicate dall'uso del mercato nel settore della produzione e distribuzione dell'energia elettrica e quello di Walter Mazzitti affronta il problema delle risorse idriche.*

*Il contributo di Laura Solimene, dedicato alla descrizione del settore delle telecomunicazioni in Italia e all'estero, e quello di Roberto Pretolani, dedicato all'esame delle politiche comunitarie nel settore agricolo, aiutano a collocare la tematica del mercato in un contesto internazionale.*

*Chiudono la monografia i contributi dedicati all'analisi di due mercati che coinvolgono i fattori della produzione. Il lavoro di Daniele Ciravegna si sofferma sulle caratteristiche del mercato del lavoro, mentre quello di Alberto Salsi analizza le problematiche connesse alla creazione e allo sviluppo del mercato dei capitali attraverso le borse locali.*



# MERCATO E IMPRESA, ISTITUZIONI E REGOLE: SPUNTI DI RIFLESSIONE STORICO-GIURIDICA

di Alberto Sciumè

**I**l mercato, nell'uso comune e nell'accezione più antica, è il luogo destinato all'acquisto e alla vendita di una certa mercanzia. Indebolendosi sempre più la necessità di un riferimento locale, mercé la possibilità per gli operatori di rimanere comunque in *stretta comunicazione*<sup>1</sup>, dapprima per mezzo di adunanze periodiche, o di listini di prezzi trasmessi per posta o, in seguito, mediante il telegrafo, il telefono e, oggi, le reti telematiche, gli economisti hanno finito per attribuire al termine significato più largo e più astratto, intendendo per mercato l'insieme dei compratori e venditori aventi tra loro *rapporti così liberi* che i prezzi di acquisto e di vendita delle merci tendono a raggiungere, presto e senza difficoltà, l'uguaglianza. Le brevi notazioni introduttive bene evidenziano l'*aspetto comunicativo* quale componente strutturale del mercato anche sotto il profilo prettamente economico.

Infatti proprio dall'efficienza della comunicazione, ossia dalla maggiore o minore facilità e dal tempo concesso alle "forze" della domanda e dell'offerta per *incontrarsi* ed equilibrarsi, dipende che un mercato sia più o meno perfetto, o anche, come si dice in pratica, bene o male organizzato<sup>2</sup>.

Il mercato tuttavia, ancor prima di essere oggetto d'osservazione della scienza economica, costituisce un *dato di esperienza*. Non, tuttavia, un dato "di natura". La "natura" offre bensì spontaneamente, con varietà di tempi e di luoghi, alcuni dei beni che gli uomini, nel perseguire naturalmente (nel senso, cioè, di una natura non perversa) l'obiettivo potenzialmente illimitato della propria soddisfazione, ricer-

cano. Essa però non offre spontaneamente tutti i beni. Dalla natura sorge dunque la mera esigenza, o il problema, di reperire quanto essa spontaneamente non offre. Il mercato, ossia la *relazione* tra uomini portatori di beni reciprocamente "interessanti", è una delle soluzioni storicamente proposte dagli uomini a questo problema. Il mercato dunque, quale dato di esperienza, emerge come un'istituzione umana. In quanto umana, come appropriatamente è stato osservato, è un'*istituzione culturale*, costituita da un complesso stabile di *regole di scambio*, che crea le condizioni per rispondere a bisogni<sup>3</sup>.

L'aspetto *normativo*, testé accennato, è costitutivo, non già complementare alla struttura *comunicativa* del mercato. Non può esservi mercato senza regole perché non può esservi comunicazione senza regole.

## La normatività del mercato

La normatività dell'istituzione-mercato, quale corollario della struttura comunicativa, è aspetto di particolare interesse per il giurista non meno che per lo storico. Non si intendono qui considerare, nell'ambito dell'aspetto normativo, quelle che impropriamente vengono definite "leggi" economiche, ossia le ipotesi che l'economista elabora partendo dall'osservazione del dato empirico, per sussumerne poi i risultati in formule o schemi necessariamente semplificati, al fine di trarne previsioni per il futuro.

Sotto il profilo giuridico rileva, piuttosto, il problema delle fonti e dell'oggetto della

Il mercato è una istituzione culturale; è un dato di esperienza non un dato di "natura".

normazione, intesa quale produzione di comandi dotati di maggiore o minore coercibilità. Tale problema è poi necessariamente connesso all'indagine storica. Il mercato si manifesta infatti come istituzione storicamente determinata, la cui concezione dipende dall'autocomprensione del tipo di bisogno cui essa deve rispondere e dall'interpretazione delle condizioni realizzabili per lo scambio<sup>4</sup>.

### Gli articoli 41-43 della Costituzione

I limiti di trattazione del presente lavoro, insieme alla scelta di collocare in una prospettiva storica l'indagine sull'aspetto normativo del mercato, suggeriscono di prendere le mosse dall'esame delle fonti c.d. superprimarie.

La nostra Carta costituzionale, ad un primo approccio, sembra regolare il mercato indirettamente, solo quale riflesso delle libertà riconosciute negli articoli 41 e 43.

La prima di tali norme riconosce la libertà dell'iniziativa economica, la quale, tuttavia, non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Il legislatore ordinario ha inoltre il compito di dettare i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

L'art. 43 devolve invece al legislatore ordinario, a fini di utilità generale, la facoltà di riservare originariamente o di trasferire mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio e che abbiano carattere di preminente interesse generale.

Non va inoltre dimenticato l'art. 42 che impone alla legge il compito di riconoscere e garantire la proprietà privata allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.

Norma fondamentale ai fini che qui rilevano, l'art. 41 ha generato numerose interpretazioni di portata più o meno ampia, le quali concordano però nel ritenere che contenuto imprescindibile della libertà di iniziativa economica sia la libertà dell'attività di impresa (la più restrittiva di tali interpretazioni finisce anzi per risolvere la libertà di iniziativa economica nella libertà riconosciuta all'attività di impresa).

Secondo un'interpretazione prevalente, la disposizione dell'art. 41 Cost. individua un diritto di libertà a carattere complesso, che presuppone il riconoscimento di altri diritti dei privati, alcuni dei quali costituzionalmente garantiti (come la proprietà privata anche dei mezzi di produzione), ed implica più in generale la libertà contrattuale, essendo il contratto lo strumento fondamentale attraverso il quale si realizza il processo produttivo. I privati vedono così riconosciuta la libertà "di" decidere cosa, quanto, come, dove produrre, nonché la libertà di concorrenza; ma vedono riconosciuta anche la libertà "dallo" Stato. La scelta del costituente si articolerebbe su quattro punti: affievolimento della libertà economica dei privati tra i diritti di libertà costituzionalmente garantiti; legittimazione, per converso, di un governo politico dello sviluppo economico; abbandono del primato dell'iniziativa economica privata sull'iniziativa economica pubblica; riaffermazione, per contro, del primato dell'economia di mercato come limite alla direzione politica dello sviluppo economico e come criterio di condotta per l'attività economica pubblica<sup>5</sup>.

### La dicotomia tra statalismo e antistatalismo

Le norme costituzionali testé esaminate hanno invero recepito esigenze contrapposte che, nelle loro linee essenziali, si riconnettono idealmente alla dicotomia, già interna alla borghesia italiana dell'Ottocento, tra statalismo e antistatalismo.

All'antica ostilità allo Stato, maturata sotto le monarchie assolute e gradualmente

Come viene regolato il mercato nella nostra Carta costituzionale: libertà di iniziativa nel preminente interesse generale.

I quattro punti forti dell'articolo 41 della Costituzione, nella loro interpretazione prevalente.



trasformatasi, una volta crollata l'egemonia della nobiltà, da avversione "politica" in avversione alle ingerenze economiche, si era infatti gradualmente affiancata l'opposta tendenza, anch'essa di matrice borghese, alla dilatazione degli apparati statali<sup>6</sup>; tendenza ben riconoscibile nella progressione dei bilanci statali dapprima del Regno sardo (raddoppiati tra il 1840 e il 1847 e quadruplicati nel 1850) e poi nel Regno d'Italia (più che raddoppiati tra il 1862 e il 1876, malgrado il continuo parlare di economie)<sup>7</sup>.

Come osserva il Galgano, «fra i molteplici nuovi compiti dello Stato borghese i più onerosi sono quelli a carattere più strettamente economico. La borghesia predica il *laissez faire*, protesta per il dilatarsi della spesa pubblica; ma intanto chiede allo Stato, già prima dell'unificazione, di farsi carico della creazione delle infrastrutture economiche»<sup>8</sup>. Dopo l'unificazione l'impegno dello Stato nelle opere pubbliche si intensifica, con un duplice vantaggio per i grandi imprenditori: non solo essi socializzano, addossando all'intera collettività nazionale il costo delle infrastrutture, ma ricavavano ingenti lucri dall'appalto delle opere pubbliche<sup>9</sup>. Si delinea cioè una «connessione fra la doppia tendenza alla accumulazione del capitale e alla estensione delle funzioni dello Stato»<sup>10</sup>.

Lo sviluppo ulteriore di questa tendenza «sono le dirette gestioni pubbliche, che dominano il principio del nuovo secolo: nel 1904 è attuata la municipalizzazione dei servizi pubblici locali; nel 1905 inizia l'esercizio statale delle ferrovie; nel 1907 la gestione pubblica delle linee telefoniche»<sup>11</sup>. Ed è significativo che queste statizzazioni siano state volute da governi liberali e, anzi, realizzate «durante l'unica fase storica nella quale l'economia italiana era improntata a principi veramente liberali»<sup>12</sup>.

La contraddizione tuttavia è, come è stato osservato, solo apparente. Lo Stato aveva finito, infatti, per sollevare i grandi imprenditori privati «dall'onere di gestire con il proprio capitale infrastrutture indispensabili sì al sistema produttivo, ma di

per sé non remunerative, o addirittura destinate ad una gestione in perdita»<sup>13</sup>. Nazionalizzare le ferrovie, ad esempio, comportava per il capitale privato, esonerato dall'onere di gestire il servizio, «un vantaggio in termini di risparmio nei costi di produzione o di distribuzione pari almeno all'ammontare del disavanzo annuale della gestione statale delle ferrovie, poi distribuito, in sede di imposizione fiscale, tra tutte le classi sociali»<sup>14</sup>.

A ben vedere, dunque, la statizzazione dei mezzi di produzione non implica, di per sé, alcuna socializzazione del potere economico né alcuna garanzia della socialità del risultato. Questo giudizio storico è stato recepito anche dal costituente che, nel terzo comma dell'art. 41, ha richiesto che anche l'attività economica pubblica, al pari dell'attività economica privata, sia sottoposta a programmi e controlli che la indirizzino e la coordinino a fini sociali, così spezzando l'antica presunzione secondo la quale l'azione dei pubblici poteri è per definizione svolta a realizzare il bene collettivo.

È però estranea al disegno costituzionale l'idea che l'attività economica pubblica sia assoggettata ai controlli cui è sottoposta l'attività della pubblica amministrazione. Questi ultimi, nella valutazione del costituente, sono inadatti a regolare l'esercizio di attività economiche così come inadatte sono le norme che regolano la cosiddetta attività di diritto privato della pubblica amministrazione. Per contro, l'iniziativa economica pubblica, per essere efficace e per non soffocare l'iniziativa privata, «deve assumere le medesime forme dell'iniziativa privata, ossia presentarsi essa stessa come iniziativa imprenditoriale»<sup>15</sup>.

### **Evoluzione del concetto giuridico di impresa. L'imprenditore nel codice civile del 1942**

Eccoci dunque ricondotti all'impresa, centro – come si è detto – della normazione superprimaria volta a regolare, sia pur in-

Fra statalismo e *laissez faire*: l'antica ambiguità degli interessi della borghesia.

La statizzazione dei servizi pubblici delle ferrovie e dei telefoni nei primi anni del Novecento: un grande vantaggio per il capitale privato.

Nella Costituzione l'attività economica pubblica deve essere finalizzata a scopi sociali, pur presentandosi come iniziativa imprenditoriale.

Quando e come nasce il concetto giuridico di "impresa": dal commerciante al produttore.

Nella definizione di impresa è centrale l'elemento di organizzazione di capitale e lavoro orientata al mercato.

direttamente, il mercato. Né tale centralità deve stupire: l'impresa è infatti, oggi, il soggetto principale del mercato, ossia il soggetto principale di quella comunicazione che del mercato è caratteristica strutturale.

Nonostante tale centralità, il concetto giuridico di impresa è stato introdotto solo di recente nel mondo delle categorie giuridiche, e precisamente al principio del secolo scorso (prima, comunque, che la scienza economica elaborasse il proprio concetto di impresa). È infatti il codice di commercio francese del 1808 ad attingere per primo la locuzione di impresa dal linguaggio ordinario (dove essa aveva già acquisito un proprio senso specifico) caratterizzandola da un lato restrittivamente, sì da ricomprendervi le sole attività inerenti i settori dell'industria e dei servizi, con esclusione dell'attività commerciale, bancaria, assicurativa, agricola; dall'altro, configurando il relativo concetto quale *species* di un più ampio *genus*, ossia dell'atto di commercio, comprensivo quest'ultimo oltre che delle attività di impresa, anche delle attività commerciali, bancarie, assicurative, con la sola esclusione delle attività agricole.

L'imprenditore è cioè commerciante, diverso dal comune commerciante solo per lo specifico oggetto del suo commercio. L'imprenditore viene cioè ad esercitare l'attività di intermediazione o speculazione sul lavoro, perché guadagna sulla differenza tra il prezzo che riscuote presso il committente e il salario che corrisponde ai prestatori di lavoro<sup>16</sup>.

Il concetto di impresa dunque, secondo una efficace formulazione, «entra nel mondo delle categorie giuridiche come categoria dello scambio»<sup>17</sup>. Né la circostanza deve stupire, ove la si consideri retaggio storico della centralità che il mercante, sin dall'epoca comunale, ha conservato quale protagonista essenziale dello scambio: non solo perché in grado di intermediare domanda ed offerta di beni, ma anche e piuttosto perché capace di organizzare lo stesso momento produttivo, assumendosi integralmente il rischio insito in

quella fase essenziale ai fini dello scambio che è, appunto, il momento della produzione<sup>18</sup>.

Occorrerà attendere il codice civile del 1942 perché alla figura del commerciante inteso come speculatore si sostituisca la figura dell'imprenditore inteso come produttore, *genus* del quale il commerciante diviene una *species* qualificata dal fatto che la produzione consiste, in questo caso, nell'«accrescere l'utilità di beni preesistenti, mediante la loro distribuzione al mercato del consumo»<sup>19</sup>.

L'art. 2082 del codice civile definisce non l'impresa, ma la figura dell'imprenditore: «è imprenditore», recita la norma, «chi esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi». Il concetto che ne emerge, quale risultato dei lavori preparatori, è quello di un'organizzazione produttiva che opera per il mercato. Non a caso non vi compare lo scopo di lucro, considerato un retaggio dell'ideologia liberale.

Questa concezione viene sviluppata dall'Asquini, uno dei più insigni autori del codice civile. Premesso che il codice si fonda su un concetto unitario di impresa, intesa in senso economico, viene ribadita «la centralità dell'elemento di organizzazione di capitale e lavoro destinata ad operare per il mercato». L'organizzazione è infatti «un elemento indefettibile dell'impresa in tutte le sue forme: grande e piccola, industriale, commerciale e agricola, impresa che opera su merci e impresa che opera su capitali (come le banche e assicurazioni)»<sup>20</sup>.

In questa prospettiva, perché sussista l'impresa, non è sufficiente l'esercizio di una attività economica di carattere meramente personale, in cui difetti, cioè, il requisito dell'organizzazione. In altri termini, è la mancanza dell'organizzazione che esclude l'attività dei professionisti dalla nozione di impresa.

Inoltre imprenditore è soltanto chi esercita l'impresa in nome proprio: è cioè necessario spendere il proprio nome. Non è invece essenziale lo scopo di lucro.



## La riforma delle Camere di Commercio

Nell'inquadramento generale in cui doveva inserirsi il codice del 1942 la figura dell'imprenditore doveva collocarsi in un sistema di c.d. "economia controllata", fondata su un imprenditore responsabile verso lo Stato dell'indirizzo della produzione e degli scambi.

Abrogate implicitamente le norme degli artt. 2088-2092 c.c. per effetto della soppressione dell'ordinamento corporativo attuata con il d.lgt. 23 novembre 1944 n. 369, il concetto espresso dall'art. 2082 è sembrato ad alcuni «enfatico»<sup>21</sup>, ad altri «riduttivo» anche in rapporto alla società nel suo insieme. Sotto questo secondo profilo, in particolare, alcuni hanno avvertito l'esigenza di una nuova concezione dell'impresa, che rivaluti, anche alla luce del dettato costituzionale, la socialità della produzione «anche al livello della organizzazione complessiva del sistema economico, estendendo il sistema democratico fino al governo dell'economia»<sup>22</sup>.

In quest'ultima direzione sembra essersi mosso il legislatore ordinario il quale, con la riforma delle Camere di Commercio, ha inteso occuparsi del segmento dello Stato italiano più direttamente coinvolto con la piccola e media impresa, unanimemente riconosciuta come il settore vitale trainante, pur se gravemente penalizzato, dell'economia italiana.

La legge 29 dicembre 1993 n. 580, nel riprendere e codificare l'"autoriforma", iniziata nei primi anni '80 con la costituzione in rete di tutto il sistema camerale nazionale, ha formalmente conferito alle Camere di Commercio lo status di enti autonomi di diritto pubblico cui è riconosciuto, in buona sostanza, il ruolo di interfaccia tra impresa e Stato, fra interessi generali delle imprese e altri interessi generali propri della collettività, sì da essere al tempo stesso tanto "istituzione" quanto "rappresentanza", con fini di supporto e promozione degli interessi generali, delle imprese.

Il carattere istituzionale delle Camere è rafforzato dalla possibilità, riconosciuta

dalla legge, di svolgere funzioni ad esse delegate da parte dello Stato, delle Regioni e di convenzioni internazionali, nonché di partecipare agli "accordi di programma" tra i partiti designati a formare il governo. Sotto il profilo rappresentativo, invece, merita sottolineare una triplice legittimazione delle Camere di Commercio: a costituirsi parte civile nei processi per delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio, a promuovere l'azione per la repressione della concorrenza sleale, ed a formulare pareri e proposte a Stato, Regioni ed Enti locali su questioni di interesse per le imprese.

La natura ibrida delle "nuove" Camere di commercio si riflette nell'introduzione di un nuovo organo, il Consiglio, con funzioni di indirizzo politico, nominato dal Presidente della Regione su designazione delle organizzazioni rappresentative delle imprese nonché delle organizzazioni sindacali e delle associazioni di consumatori ed utenti, in rapporto proporzionale alla loro rappresentatività in ambito provinciale per ognuno dei settori economici (nel cui novero vengono compresi quelli delle assicurazioni, del credito, dei servizi alle imprese, dei trasporti e delle spedizioni, del turismo e delle cooperative, prima non considerati dall'ordinamento camerale).

Tuttavia lo statuto del Consiglio, da redigersi a cura di quest'ultimo, potrà prevedere l'elezione diretta del Consiglio stesso da parte di tutte le imprese iscritte, con modalità che dovranno prevedere il voto plurimo in relazione al numero dei dipendenti e all'ammontare del contributo annualmente versato alla Camera.

Tra le novità più appariscenti introdotte dalla riforma rileva, da un lato, l'attuazione del registro delle imprese, che unifica in capo alle Camere di Commercio la funzione di anagrafe delle imprese sino ad oggi condivisa con le cancellerie commerciali dei Tribunali. Dall'altro lato, il riconoscimento di più estese attribuzioni *lato sensu* giurisdizionali: la risoluzione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori e utenti attraverso commis-

Rivalutare la socialità della produzione, estendendo il sistema democratico fino al governo dell'economia: in questa direzione la riforma delle Camere di Commercio del 1993.

Carattere istituzionale e carattere rappresentativo delle Camere di Commercio.

La riforma delle Camere di Commercio è un tentativo riuscito di coniugare fini privati e utilità sociali.

Il ribadire la natura istituzionale del mercato apre la strada all'utilizzo di ulteriori parametri di valutazione.

Il mercato inteso come istituzione di comunicazione ricade nell'ambito dell'articolo 2 della Costituzione, in quanto ambito sociale dove si esprime la personalità umana.

sioni arbitrali conciliative; la predisposizione di contratti-tipo; l'esercizio di controlli sulle clausole contrattuali inique.

La struttura di finanziamento, articolata su tre pilastri principali ("diritto" annuale percepito dalle imprese iscritte, contributi a carico dello Stato, proventi derivanti dal mercato), prevede una sia pur limitata autonomia impositiva: le Camere hanno infatti il potere di incrementare la misura del "diritto" annuo fino al 20%, per sovvenire all'incremento della produzione e al miglioramento delle condizioni economiche locali.

### **Gli articoli 2-3-4 della Costituzione e la tutela dei rapporti nel mercato**

La riforma delle Camere di Commercio, quale risulta dalla legge 29 dicembre 1993 n. 580, sembra un tentativo riuscito (quanto meno "sulla carta") di ricercare un equilibrio tra il perseguimento dei fini propri degli operatori economici privati e la salvaguardia dell'utilità sociale che la Costituzione auspica (secondo alcuni) o impone (secondo altri) come limite all'esercizio di libertà d'iniziativa economica. La legge 580/93, cioè, sembra «in grado di favorire l'assunzione di iniziative rispondenti alle esigenze delle imprese e anche dei cittadini nella loro veste di clienti delle imprese, senza frizione alcuna con gli interventi messi a punto all'interno delle associazioni di categoria»<sup>23</sup>.

Si tratta, in particolare, di un tentativo che non mira ad esautorare le imprese ma anzi riconosce loro un ruolo centrale anche nell'organizzazione statuale, prefigurando un ordinamento di tipo nuovo dove la Camera di Commercio è posto come organo capace di mediare fra interessi particolari e interessi generali.

Sembra però che un giudizio positivo, su questo come su altri interventi legislativi, debba fondarsi su ulteriori parametri valutativi.

La natura istituzionale del mercato discioglie, infatti, obiettivi di regolamentazione legislativa e prospettive di tutela co-

stituzionale diversi ed ulteriori rispetto a quelli delineati mediante il solo riferimento agli artt. 41 e 43.

Se il mercato è istituzione costituita da una rete di relazioni, esso deve riconoscersi compreso nell'ambito di operatività dell'art. 2 della Costituzione: se ne deve, cioè, riconoscere la natura di formazione sociale ove si svolge la personalità dell'uomo, come sembra consentire quell'interpretazione<sup>24</sup> che individua in tale norma una «clausola aperta» non solo sotto il profilo dei diritti, ma altresì sotto quello delle formazioni sociali.

Quanto ai diritti inviolabili garantiti dall'art. 2, non sono mancati quanti vi hanno incluso la libertà di iniziativa economica<sup>25</sup>, riconoscendo così indirettamente al lavoro, *lato sensu* inteso, la dignità di momento fondamentale nella formazione della persona umana.

Sotto un ulteriore profilo, se la (maggiore) perfezione del mercato quale istituzione è proporzionale alla efficienza della comunicazione tra i suoi operatori (come, in effetti, è anche sotto il profilo meramente economico), dovranno favorirsi tutti quegli interventi che abbiano per effetto di rimuovere gli ostacoli alla libertà di tale comunicazione.

Il fondamento normativo di tale dovere risiede nell'art. 3 della Costituzione, il cui secondo comma prescrive alla repubblica il compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Tra le molte interpretazioni di tale controversa disposizione merita ricordare quante riconoscono tra i beneficiari della norma «tutti coloro che, per ragioni economico-sociali (a causa di "ostacoli di ordine economico e sociale") rischiano di vedere ostacolato l'esercizio dei propri diritti di libertà (nel senso che ne è limitata di fatto la libertà e l'eguaglianza)»<sup>26</sup>.

Si badi: la "trasparenza" del mercato, intesa quale effettiva possibilità *per ciascun*

*operatore di comunicare* i propri interessi e, reciprocamente, di *ricevere* esatte ed adeguate informazioni sui reali interessi degli altri operatori non è solo condizione di efficienza del mercato, bensì, nella prospettiva del singolo operatore, è condizione indispensabile *per accedere al mercato*. Dal punto di vista dell'impresa, la salvaguardia della comunicazione nel mercato è, in definitiva, condizione per accedere effettivamente al lavoro. Senza una corretta comunicazione, infatti, l'impresa non può conoscere cosa gli altri operatori realmente chiedono, né può far conoscere agli altri operatori cosa essa offre: in definitiva essa non può orientare realisticamente ed efficacemente le proprie decisioni. Senza una corretta comunicazione l'impresa non può lavorare. Sotto questo profilo la tutela delle condizioni di un'adeguata e realistica comunicazione nel mercato, in quanto condizioni strumentali del diritto al lavoro, proviene dall'art. 4 della Costituzione, secondo il quale la repubblica non si limita a riconoscere a tutti i cittadini il diritto al lavoro, ma promuove altresì le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Gli orientamenti più scervi da apriorismi ideologici ritengono, facendo leva anche sulla formulazione del secondo comma, che al significato del termine "lavoro" vada attribuito, nell'ambito dell'art. 4, un contenuto latissimo<sup>27</sup> tale da ricomprendervi ogni attività relativa alla produzione e allo scambio di beni e servizi<sup>28</sup>.

Poste queste premesse, appare senz'altro encomiabile l'intento della legge 29 dicembre 1993 n. 580 di garantire alle piccole imprese, nell'ambito del Consiglio delle "nuove" Camere di Commercio, una rappresentanza autonoma anche se, come si riconosce, probabilmente non ancora adeguata al loro peso nell'economia italiana.

### **I consumatori come operatori del mercato**

La salvaguardia della corretta comunicazione all'interno del mercato rileva però

anche dal punto di vista del consumatore. La tutela del consumatore costituisce normalmente un riflesso della disciplina della concorrenza, come regola a cui devono adeguarsi le imprese nello svolgimento della propria attività: la normativa che tradizionalmente li riguarda sembra avere di mira "soggetti deboli" per eccellenza, dove però il "debole" pone quasi in ombra il "soggetto".

L'immagine di consumatore che ne emerge è quella di una terra di conquista, che il legislatore prende in considerazione soltanto per limitarne e disciplinarne le modalità di accaparramento.

Tale concezione sembra affetta da un duplice vizio di prospettiva, a sua volta originato da un'enfaticizzazione degli strumenti economici.

Secondo uno sguardo tradizionale, il consumatore è interessato unicamente a massimizzare il proprio benessere, ossia, secondo un'equazione discutibile, ad acquistare a prezzi inferiori. Il legislatore dovrebbe, di conseguenza, limitarsi a favorire la concorrenza, che consente tale opportunità. Sotto il profilo meramente economico viene così esclusa arbitrariamente la rilevanza di fattori diversi dal prezzo e non necessariamente assicurati dalla concorrenza, ma pur sempre importanti per il consumatore: solidità, durata, affidabilità.

Sempre sotto il profilo meramente economico, si trascura che la concorrenza non opera ove non sia garantito a tutti gli operatori il corretto accesso alle informazioni.

In una prospettiva meno limitata, invece, viene completamente obnubilata la posizione del consumatore quale operatore dell'istituzione-mercato, con ruolo diverso e per certi aspetti complementare a quello dell'impresa. Il consumatore è infatti a pieno titolo soggetto delle relazioni che intercorrono tra gli operatori del mercato, tanto che al consumatore è, ultimamente, indirizzato il risultato dell'attività delle imprese.

Il consumatore non viene preso esplicitamente in considerazione dalla Carta costi-

Dal punto di vista dell'impresa la "trasparenza" del mercato è condizione per accedere effettivamente al lavoro.



tuzionale. Si tratta, tuttavia, di una omissione determinata da ragioni non sistematiche ma storiche: solo di recente, infatti, il consumatore è stato inquadrato come soggetto sociale portatore di diritti.

Proprio la natura istituzionale del mercato consente però di ovviare a questa apparente lacuna. Quale soggetto dell'istituzione-mercato il consumatore beneficia direttamente del disposto dell'art. 2 della Costituzione. Gli sono cioè riconosciuti e garantiti, *all'interno* di tale formazione sociale, i diritti alla libera manifestazione del proprio pensiero (art. 21 Cost.) ed alla libertà e segretezza delle comunicazioni. Ma non solo: poiché l'art. 2 contiene, secondo la stessa Corte Costituzionale, un «elenco aperto»<sup>29</sup>, tale norma garantisce al consumatore la tutela costituzionale, *all'interno* del mercato, di una serie di diritti sviluppiabili ed incrementabili, quantunque non espressamente riconducibili ad altre norme costituzionali.

Si è già parlato, poi, dell'interpretazione – accoglibile<sup>30</sup> – che individuando nell'art. 2 una «clausola aperta» non solo sotto il profilo dei diritti, ma altresì sotto quello delle formazioni sociali, consente senz'altro di ricomprendervi l'istituzione-mercato.

Anche sotto il profilo della considerazione del consumatore merita un cenno positivo la legge 29 dicembre 1993 n. 580 che, nel disciplinare la composizione del Consiglio, ha disposto che nel suo interno ottengano rappresentanza, insieme alle organizzazioni sindacali, anche le associazioni dei consumatori e utenti.

Varrà comunque la pena ricordare che l'applicazione dell'art. 2 non è compito del solo potere legislativo: destinatario di tale precetto è infatti l'intero Stato-istituzione, comprensivo, come tale, dell'insieme dei pubblici poteri e, dunque, di quello esecutivo come di quello giurisdizionale<sup>31</sup>.

### Conclusioni

La considerazione dell'aspetto comunicativo del mercato ne consente l'inquadra-

mento tra le formazioni sociali in cui si svolge la personalità dell'uomo. L'impostazione del mercato in una prospettiva istituzionale, conseguenza di tale inquadramento, appare inoltre in grado di superare la sterile dicotomia tra statalismo e antistatalismo, col delineare le rispettive competenze dei poteri statali e delle formazioni sociali di derivazione non statale, in una prospettiva di reciproca collaborazione improntata al sempre attuale principio di sussidiarietà dei primi rispetto alle seconde.

### NOTE

<sup>1</sup> G. DEMARIA, *Mercato*, in *Enc. italiana*, XXII, p. 878.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> F. BOTTURI, *Il mercato come struttura di comunicazione*, in «Persone & Imprese», n. 2, 1995.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> F. GALGANO, art. 41 in *Comm. Branca, passim*.

<sup>6</sup> Cfr. F. GALGANO, *Lex mercatoria. Storia del diritto commerciale*, Bologna, 1993, p. 163 ss.

<sup>7</sup> Cfr. A. CARACCILO, *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Torino, 1960, p. 28 ss.

<sup>8</sup> F. GALGANO, *Lex mercatoria*, cit., p. 167.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> S. CASSESE, *La formazione dello stato amministrativo*, Milano, 1974, p. 17 s.

<sup>11</sup> F. GALGANO, *Lex mercatoria*, cit., p. 169.

<sup>12</sup> F. SANTORO, *Economia dei trasporti*, Torino, 1966, p. 114.

<sup>13</sup> F. GALGANO, *Lex mercatoria*, cit., p. 170.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 187.

<sup>16</sup> Cfr. C. VIVANTE, *Trattato di diritto commerciale*, I, p. 81 ss.

<sup>17</sup> F. GALGANO, *Lex mercatoria*, cit., p. 192.

<sup>18</sup> Cfr. C. CIPOLLA, *Storia economica dell'Europa pre-industriale*, Bologna, 1974, p. 160 s.

<sup>19</sup> ASQUINI, *Profili dell'impresa*, in «Riv. dir. comm.», vol. I, n. 3, 1943.

<sup>20</sup> ALLEGRI ET AL., *Diritto commerciale*, Bologna, 1993, p. 10 s.

<sup>21</sup> Cfr. BIGIARI, *La professionalità dell'imprenditore*, Padova, 1948, p. 132.

<sup>22</sup> F. GALGANO, *Lex mercatoria*, cit., p. 200.

<sup>23</sup> Così, E. SALZA in *Camere di commercio alla riforma. Un ruolo più attivo nei servizi all'impresa*, apparso su «il Sole-24 Ore» del 30 novembre 1994.

Il mercato come formazione sociale in cui si svolge la personalità dell'uomo.

<sup>24</sup> CENTOFANTI, *Atti del Convegno di Perugia 1972*, p. 54.

<sup>25</sup> Cfr. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, p. 176.

<sup>26</sup> Cfr. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale*, p. 68.

<sup>27</sup> Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, p. 799.

<sup>28</sup> Cfr. MORTATI, *Il diritto al lavoro*, in *Scritti*, vol. III, p. 81.

<sup>29</sup> Nel senso che l'art. 2 contenga un elenco aperto di diritti inviolabili cfr. le sentenze della Corte Costituzionale nn. 215 e 561 del 1987.

<sup>30</sup> CENTOFANTI, *Atti del Convegno*, cit., p. 54.

<sup>31</sup> Cfr. MARTINES, *Diritto costituzionale*, p. 704; MORTATI, art. 1 in *Comm. Branca*, p. 19.

# EQUITÀ ED EFFICIENZA: IL CONTRIBUTO DEL TERZO SETTORE

di Lucia Boccacin

Come misurare l'efficienza del terzo settore? In termini di qualità della vita delle persone.

**I**l parametro di fondo per misurare il grado di efficienza di ciò che il settore produce è un parametro molto inusuale nella prospettiva socioeconomica, quella in genere pertinente a questo tipo di misurazione, ma si tratta di un parametro fondamentale per comprendere veramente cosa producono le organizzazioni di terzo settore, come si muovono e si orientano per perseguire i loro obiettivi.

Il criterio di fondo rispetto a cui "misurare" l'efficienza dell'output del terzo settore è il benessere complessivo (relazionale, sociale, economico, ecc.) dei soggetti destinatari delle prestazioni o, nel caso di iniziative rivolte non a persone ma alla salvaguardia del patrimonio artistico, culturale, ambientale di una determinata comunità, un livello dignitoso, potrei definirlo "ecologico" attribuendo a tale termine il suo significato più estensivo, della qualità della vita all'interno di uno specifico contesto territoriale.

Ho voluto subito esplicitare la tesi di fondo dell'articolo per sgombrare il campo da possibili equivoci non solo di "misurazione", ma specificamente legati alla natura di ciò che stiamo osservando<sup>1</sup>.

In altri termini l'efficienza del terzo settore è l'*operatività della solidarietà*, e la misura di tale operatività non avviene in quanto sostitutiva dello Stato inefficiente o integrativa delle endemiche carenze che contraddistinguono vari ambiti<sup>1</sup> societari, ma in quanto "è", si struttura in iniziative che consentono di dare corpo e forma all'istanza solidaristica.

Di fronte ad una emergenza, ad esempio, le organizzazioni di volontariato allertano i loro aderenti<sup>2</sup> e si muovono rispondendo

ad una gamma vastissima di bisogni. Questa è, a mio modo di vedere, la misura dell'efficacia del terzo settore. E non è affatto marginale perché riguarda la vita delle persone, non un particolare, un "residuo". Non intendo fare un'apologia del "terzo settore" (non interesserebbe a nessuno, neanche a chi in esso opera), bensì chiarire che siamo di fronte ad una soggettività societaria autonoma, dotata di propri codici simbolici di riferimento, di propri codici comunicativi, di una propria capacità di gestione organizzativa. Non si tratta, quindi, di una appendice dello Stato di mercato, a seconda delle chiavi di lettura, che si muove nell'arena sociale in un regime di dipendenza e di subordine da "ciò che è pubblico" o da "ciò che è privato". Al contrario, stiamo facendo riferimento ad una formazione sociale autonoma che come tale va trattata se si vuole comprendere appieno il ruolo che svolge nel nostro Paese e se si vuole valutarne l'apporto. Se, quindi, il terzo settore si configura come un soggetto sociale autonomo, quali sono le caratteristiche distintive, che consentono di cogliere "in positivo" l'identità che lo connota?

## Cosa è il terzo settore

Come è noto, il termine "terzo settore" fa riferimento ad un'area che comprende organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, associazioni prosociali, fondazioni di carattere sociale. Si tratta di iniziative tra loro eterogenee accomunate da tre tratti distintivi che, in estrema sintesi, sono (Boccacin, 1993):



a) il configurarsi di un agire collettivo dotato al contempo di caratteristiche di *Gemeinschaft* (comunità) e di *Gesellschaft* (società);

b) il costruire un complesso di formazioni sociali all'interno delle quali vengono attivati meccanismi stabili di solidarietà allargata che prendono corpo nell'ambito del terzo settore, ma che si estendono all'esterno di esso nel più vasto tessuto sociale;

c) l'essere organismi caratterizzati dalla produzione di bene comune nella specifica accezione di "bene razionale" (Donati, 1991 e 1993), inteso come output di una azione svolta insieme ad altri secondo finalità solidaristiche<sup>3</sup>.

Perché ricondurre ad un medesimo ambito societario organismi tra loro differenti? A tale interrogativo è possibile rispondere evidenziando come i tre caratteri appena menzionati – vale a dire la composizione tra aspetti comunitari e societari, il medium della solidarietà e la produzione di beni comuni relazionali – attraversino, come un filo rosso, l'agire sociale di organizzazioni, di associazioni prosociali, siano cioè un "minimo comune denominatore" di iniziative per altri aspetti ampiamente differenti.

In questa prospettiva il terzo settore comprende un complesso di formazioni sociali che hanno significato e rilevanza in sé, sono dotate di un proprio stile di azione e di comunicazione a forte contenuto relazionale e valoriale.

Viene in tal modo superata una visione residualistica di tale area, rispetto al binomio Stato-mercato, in presenza di una nuova entità sociale che urge ad una riorganizzazione complessiva della società nella quale sia possibile una dinamica societaria agita da attori istituzionali, privatistici e di terzo settore. L'ampliamento della riflessione sociologica al terzo settore, consentendo di cogliere una pluralità di iniziative e la trama relazionale che le caratterizza, rende ragione della complessità di un quadro di riferimento che non sarebbe possibile individuare appieno stu-

diando, come fosse "a sé", ognuno dei fenomeni afferenti a tale area. È pertanto alla luce di tale prospettiva che nelle pagine che seguono verrà messa a fuoco l'area del terzo settore in Italia, delineando il suo apporto specifico al cambiamento socio-culturale, identificando l'output che gli è proprio (in altri termini, "cosa" produce) per cercare di definire il quantum di efficienza (forse meglio di efficacia) che lo caratterizza.

### L'associazionismo prosociale

Dopo aver delineato, sia pure sommariamente, i tratti distintivi del terzo settore, ecco alcuni rapidissimi accenni a ciò che in esso è inscrivibile per quanto riguarda la realtà del nostro Paese. Tre sono i fenomeni sociali più rilevanti per quanto riguarda il terzo settore in Italia: l'associazionismo sociale, la cooperazione sociale, il volontariato organizzato<sup>4</sup>. L'area dell'associazionismo a cui si fa riferimento è quella che presenta caratteristiche di prosocialità o che, in senso più ampio, riguarda organizzazioni che «erogano servizi utili alla collettività» (Bassanini, Ranci, 1990). Gli scopi collettivi che possono essere perseguiti in forma associata, e che non si risolvono nel profilo o in benefici economici per gli associati, possono essere di tipo diversissimo e avere maggiore o minore rilevanza sociale. L'area in questione è vastissima e si articola in campi di intervento differenziati: comprende, infatti, movimenti politici non partitici, associazioni ecologiste, associazioni pacifiste, associazioni per la difesa dei diritti civili, associazioni artistiche, culturali, ricreative, per il tempo libero, associazioni di volontariato, associazioni sportive, associazioni e organizzazioni religiose, associazioni per la cura psicofisica del corpo, associazioni di difesa dei consumatori, associazioni educative (Censis, 1991, p. 7; Indagine Iref/Eurisko, 1989, in Iref, 1990, p. 30). Da questo lungo elenco emerge in modo netto il carattere di plurisetorialità proprio dell'associazionismo italiano. Solo per of-

I tratti distintivi del terzo settore.

L'associazionismo prosociale coinvolge un quarto degli italiani e si interseca col volontariato.

frire, sia pur in forma approssimativa, l'ordine di grandezza del fenomeno nel nostro Paese si può osservare che, secondo alcuni recenti dati, «il 24,3% degli italiani aderisce a un'associazione sociale» (Eurisko, Sinottica, 1992, in Regione Lombardia, Iref, 1993).

Sono rilevanti anche a livello quantitativo, nel nostro Paese, sia le esperienze in cui i volontari sono anche soci di una determinata associazione, sia le esperienze miste, nelle quali sono presenti, pur se con impegni diversificati, sia soci che volontari.

Si tratta, pertanto, di una distinzione *sui generis* quella che si articola tra associazionismo e volontariato, che risulta più utile sotto il profilo analitico, per comprendere il più a fondo possibile le sfaccettature del terzo settore, che non sotto quello empirico proprio perché spesso si tratta di fenomeni tra loro strettamente intrecciati e in alcuni casi coincidenti. In proposito, una recente indagine condotta in Italia nel corso del 1994 sull'associazionismo familiare evidenzia tale compresenza: da essa, infatti, emerge che il 63,6% delle associazioni familiari ha, al proprio interno, soci, volontari ed altre figure (come obiettori, lavoratori dipendenti, religiosi, etc.) e che ben il 77,0% dei soci contribuisce attivamente alla gestione dell'associazione, oltre a fruire delle attività della stessa, svolgendo evidentemente un'azione di carattere volontario (Donati, Rossi, 1995).

### La cooperazione sociale

Il secondo fenomeno, riconducibile al terzo settore, è costituito dalle cooperative sociali. Si tratta di cooperative che offrono servizi socioassistenziali con una finalità di tipo solidaristico. Al loro interno operano soci, sia lavoratori sia volontari. «L'oggetto sociale di questa forma cooperativa sottende un concetto non tradizionale di impresa: essa è vista come luogo di organizzazione razionale di risorse diversificate (non necessariamente tutte remunerate) in funzione della produzione dei servizi, piuttosto che come struttura finalizzata

alla massimizzazione del profitto o del reddito medio del lavoratore» (Borzaga, Lepri, 1988, p. 15). È questa un'area precisamente identificabile nell'ambito del terzo settore e, probabilmente, la più omogenea al proprio interno, a motivo del fatto che la formula della cooperativa sociale non riguarda solo la forma organizzativa dell'intrapresa ma rappresenta una sintesi tra esigenze di efficienza organizzativa, implementazione operativa efficace quanto a risposta ai bisogni sociali e motivazioni solidaristiche soggettive. Consistenti paiono le analogie con le forme identificate da Weisbrod come organizzazioni che producono *collective goods* e da Gui come «organizzazioni senza fine di lucro in senso stretto» (Weisbrod, 1977; Gui, 1990). L'azione delle cooperative sociali si svolge all'interno di un vasto raggio di azione dal momento che esse stesse «sono cooperative che di fatto possono appartenere a diverse sezioni (cooperative agricole, di produzione e lavoro, di servizi) che erogano servizi sociosanitari di vario tipo (compresa l'organizzazione di attività lavorative che coinvolgono soggetti con difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro)» (Borzaga, Failoni, 1991).

Una recentissima indagine condotta nel 1993 su 660 cooperative sociali consente di identificare una massiccia presenza nel campo dei servizi sociosanitari ed educativi<sup>5</sup>. Prevalgono in particolare le cooperative «impegnate a favore di e con portatori di handicap (30,2%), anziani (23,2%) e minori (19,7%). Diffuso appare anche l'impegno a favore di malati di mente (7,7%) e di adulti svantaggiati (15,1%), tra cui sono compresi i tossicodipendenti. L'analisi per area di utenza prevalente conferma l'orientamento ad operare soprattutto a favore degli anziani (31,1%) e dei portatori di handicap (30,2%). Il 17% delle cooperative si rivolge in via prioritaria ai minori, ai tossicodipendenti (9%), ai malati di mente (5,4%)» (Lepri, p. 53, in AA.VV., 1994). Come si evidenzia da questi ultimi dati riguardanti la *prevalenza* dei destinatari dei servizi, emerge anche nel caso della coo-

Le cooperative sociali costituiscono una massiccia presenza nel campo dei servizi sociosanitari ed educativi.

perazione, come già segnalato per l'associazionismo sociale, un modello polivalente nell'erogazione degli interventi.

Inoltre l'azione sociale svolta dalle cooperative ha una fondamentale funzione di *linkage* nei confronti dell'ambiente territoriale di riferimento attraverso l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate praticamente in tutti i settori di attività<sup>6</sup>. Dall'indagine emerge infatti che «il settore privilegiato delle cooperative sociali di inserimento lavorativo è quello dei servizi (30%); seguono l'artigianato (25%), l'agricoltura (24%), l'industria (13%) e il commercio (8%)» (Lepri, p. 52).

### Il volontariato organizzato

Il volontariato organizzato è il più conosciuto tra i fenomeni sociali inscrivibili nel terzo settore, sia per la lunga tradizione che nel nostro Paese hanno le attività volontarie<sup>7</sup> sia per l'incidenza sociale dell'azione svolta nel campo delle gravi marginalità, comprendente vecchie e nuove povertà. È un fenomeno fortemente radicato nel tessuto del Paese e ha saputo cogliere i cambiamenti quasi in tempo reale, articolando la propria offerta di servizi<sup>8</sup>. Al fuoco dell'analisi non sarà pertanto posto un fenomeno "emergente", intendendo con tale termine una presenza di recente costituzione, quanto piuttosto una formazione sociale stabile e diffusa nel Paese, che solo di recente si è resa maggiormente visibile e che richiede, per essere compresa, di non fermarsi agli elementi che la compongono attualmente.

Quali sono le caratteristiche che connotano oggi in Italia l'azione volontaria organizzata e quali i fattori in grado di introdurre rilevanti mutamenti di ordine sociale e culturale nel nostro contesto societario?

Una prima caratteristica è rappresentata dal legame reciproco esistente tra agire solidaristico organizzato e motivazione altruistica del singolo: se infatti è vero che il primo non può esistere a lungo senza la seconda, è altrettanto vero che in tale con-

nessione la motivazione individuale trova una modalità espressiva visibile anche a livello sociale che la rafforza e la legittima. Una seconda caratteristica distintiva è relativa agli stili di intervento propri del volontariato tra i quali risulta prioritaria la relazione diretta, *face-to-face*, tra volontari e soggetti in difficoltà. Infatti, l'esistenza di un rapporto diretto e privo di mediazioni tra coloro che offrono la prestazione e coloro che la ricevono consente l'implementazione di servizi flessibili, che possono essere modificati o riorientati in relazione ai cambiamenti del disagio sociale. All'interno del contesto sociale tale azione intersoggettiva, ponendosi in continuità con la capacità di intrapresa propria della tradizione solidaristica del nostro Paese (Cattaneo, Rumi, in AA.VV., 1986), si articola su un'offerta ampia e diversificata dei servizi, nell'ambito della quale trovano risposta vecchie e nuove forme di povertà causate dalla tradizionale deprivazione materiale ed economica o da quella di tipo relazionale, sociale, da mancato sviluppo o esito di un modello frammentato e distorto di "sviluppo". Abilità organizzativa, quasi "imprenditoriale" e capacità relazionale risultano essere oggi elementi strategici per collocarsi in uno scenario sociale come l'attuale, connotato da una compresenza, non priva di ambivalenze, di tendenze evolutive proprie di una logica individualistica e di spinte alla solidarietà e alla ricomposizione di un tessuto sociale disgregato.

Si dice che il volontariato organizzato rappresenta il fenomeno su cui, allo stato attuale, si dispone di un maggior numero di informazioni per quanto riguarda la realtà italiana, sia per la lunga tradizione che nel nostro Paese hanno le attività volontarie sia per l'incidenza sociale dell'azione svolta nel campo delle gravi marginalità<sup>9</sup>. In particolare, la vastità del bisogno sociale così come si viene esplicando nel nostro Paese evidenzia «forme di povertà *hard* (da non autosufficienza fisica, tossicodipendenza, Aids), povertà relazionali ed affettive (da solitudine o da "servizio freddo"); povertà da emarginazione culturale

Il volontariato: formazione sociale stabile e diffusa nel nostro Paese.

Abilità organizzativa quasi "imprenditoriale" e capacità relazionale sono elementi strategici per il volontariato.



La vastità del bisogno sociale e la capacità "unica" del volontariato a "pluricollocarsi".

e psicologica (malati di mente, barboni stranieri); povertà istituzionali o di secondo livello (da carenza grave di servizi)» (Collicelli, 1992). Ed è proprio rispetto a questa area di bisogno che l'azione delle organizzazioni di volontariato si rivela particolarmente efficace. Oltre alle prestazioni di carattere socioassistenziale occorre segnalare la rilevanza delle iniziative culturali che spesso si realizzano a sostegno delle iniziative negli altri settori di intervento oltre al socioassistenziale, come il settore sanitario, della difesa ambientale, dei beni artistici (per esempio sotto forma di campagne promozionali attraverso i mass media).

Le prestazioni offerte dai gruppi di volontariato coprono un campo molto ampio: esse mettono in luce, oltre ad un'estrema variabilità ed estensione del bisogno sociale, anche una abilità di "pluricollocazione" da parte delle organizzazioni di volontariato, segnalando stili di intervento diversi.

Se, infatti, l'azione svolta all'interno di una struttura si fonda sulla lealtà da parte dei volontari nei confronti dell'istituzione e non richiede ad essi un'assunzione diretta di responsabilità nella gestione organizzativa dell'intervento, il servizio offerto all'interno della casa del soggetto in difficoltà si connota di elevato contenuto razionale, dal momento che implica l'entrare in rapporto con il mondo vitale del soggetto che riceve la prestazione.

L'azione volontaria svolta nell'ambito di comunità e case-famiglia richiede, oltre ad una esplicita competenza relazionale, anche un forte coinvolgimento personale che può implicare, per i volontari, vere e proprie scelte di vita come il trasferimento all'interno della comunità ed il servizio permanente.

Le azioni di gestione e di coordinamento rendono possibile l'incontro tra portatore del bisogno e volontario e, razionalizzando le risorse in campo, svolgono una fondamentale azione strategica di raccordo. Le iniziative di ordine culturale documentano che il volontario ha ormai sviluppato un vivace interesse per la dimensione cul-

turale; infine, le attività di protezione civile e di difesa dell'ambiente e dei beni culturali rappresentano una esplicita esigenza di "specializzazione".

L'analisi dei servizi erogati dal volontariato rappresenta una conferma della domanda che insorge dai portatori di bisogni a partire dal decennio scorso in quanto, contemporaneamente, il volontario offre servizi non erogati dall'ente pubblico, agisce all'interno degli apparati pubblici superando alla loro inadeguatezza e, infine, dà origine, sulla base di una nuova modalità di intervento, a strumenti alternativi di risposta ai bisogni.

L'insieme di tali prestazioni di natura solidaristica esplicita la complessità della domanda sociale in un contesto in cui i diritti universalmente riconosciuti coprono un'area sempre più rilevante della vita individuale.

L'azione delle organizzazioni volontarie pare maggiormente orientata verso le situazioni di *multiproblematicità*, tipiche di soggetti deboli, portatori di molteplici bisogni.

L'intervento direttamente a contatto con soggetti in difficoltà fisica, relazionale, economica, sociale e la necessità di offrire prestazioni altamente personalizzate, spinge i volontari e le organizzazioni a cui essi fanno riferimento a muoversi su un duplice livello: da un lato acquisire abilità molto vicine alla professionalità, in particolare per quanto attiene all'aspetto relazionale e, dall'altro, puntare al rafforzamento, anche attraverso iniziative formative, del contenuto solidaristico che caratterizza il rapporto tra volontario e portatore del bisogno, in modo che orienti, sotto il profilo del significato intersoggettivo e sociale, l'azione volontaria.

### Una risorsa in più: la sinergia tra i diversi attori di terzo settore

Un elemento nuovo che emerge dalle ricerche precedentemente citate riguarda l'esistenza di un sistema relazionale tra i differenti attori (organizzazione di volon-

Professionalità, specializzazione e contenuto solidaristico delle attività di volontariato.

tariato, associazioni sociali, cooperative sociali, fondazioni) di terzo settore presenti in un determinato territorio. Nello specifico si tratta di rapporti, di vario genere, tra organizzazioni di volontariato o cooperative che operano in una stessa zona territoriale, di collaborazione a iniziative di formazione, di attività di coordinamento.

Tale tendenza alla connessione tra le diverse iniziative di terzo settore non riveste esclusivamente una valenza operativa, ma si traduce anche in un portato culturale specifico: si tratta di una esplicitazione di quell'orientamento a "fare insieme", indispensabile per produrre "bene relazionale", come abbiamo visto in precedenza, un tipo di prodotto qualificato proprio da tale prassi *sharing*, di condivisione (Wagner, 1990). Questo approccio consente di identificare quattro tipi ideali di beni, che si distribuiscono all'interno di una matrice riportata a fine pagina<sup>10</sup>.

Empiricamente si rivela, per quanto riguarda l'Italia, una maggiore frequenza di scambi tra organizzazioni di volontariato operanti nel medesimo settore di intervento (Boccacin, 1994, in Cesareo-Rossi (a cura di), 1994), tra questi e diverse istituzioni cattoliche<sup>11</sup> e, seppur in misura minore, tra gli organismi di volontariato e le cooperative sociali.

Si delinea, quindi, uno stile di azione che oltre ad offrire servizi in modo proprio crea legami: attua cioè connessioni all'interno di un tessuto sociale che, al contrario, sempre più sembra andare verso la frammentazione. In altri termini, se promuovere la connessione pare oggi essere una controtendenza – come ad esempio sostiene il Censis nel suo ultimo rapporto sulla situazione sociale del Paese nel quale si delinea un quadro in cui la solidarietà pare in ribasso (Censis, 1994) – occorre, probabilmente, saper andare oltre le ap-

parenze e cogliere in profondità le radici di un fenomeno che pare innervare profondamente il contesto italiano ma che richiede, per poter essere letto e compreso in tutto il suo significato, paradigmi interpretativi specifici.

Significa, ad esempio, per restare al tema del presente contributo, misurare l'efficienza e la razionalità economica delle organizzazioni del terzo settore, vale a dire organizzazioni *non* di profitto, non con una strumentazione predisposta per le imprese *for profit*, presupponendo una universale validità della razionalità organizzativa<sup>12</sup>. Come già affermavo all'inizio di questo saggio, la misurazione dell'efficacia economica delle attività di terzo settore deve procedere di pari passo con quella dell'efficacia, intesa come adeguatezza dell'intervento rispetto al bisogno che lo ha generato<sup>13</sup>.

### L'equità è una dimensione possibile?

Una valutazione dell'efficienza e dell'efficacia così intese probabilmente consente di porre una questione fondamentale come quella dell'equità. Parlare infatti di equità significa definire rispetto a cosa si ritenga "equo", cioè giusto, un intervento, una iniziativa. Detto altrimenti, quali sono i criteri con cui si può definire equa oppure no una prestazione? In particolare, il significato proprio del termine "efficienza" è riducibile alla *non* illimitatezza delle risorse e al conseguente problema della identificazione delle priorità cui offrire una risposta. Come far fronte alla ineludibilità del bisogno (esigenza di equità) e al tempo stesso come confrontare ciò che è più efficace e ciò che lo è meno?

All'inizio di questo capitolo ho cercato di precisare alcuni criteri distintivi che, trasversalmente, possono condurre alla iden-

Il portato culturale del terzo settore: un orientamento a "fare insieme" che produce beni relazionali.

L'efficacia del terzo settore si misura dalla adeguatezza dell'intervento rispetto al bisogno che lo ha generato.

L'esigenza di equità richiede di fare fronte all'ineluttabilità del bisogno.

Consumatore non sovrano Consumatore sovrano	<b>Consumo non competitivo</b> Bene pubblico Bene relazionale	<b>Consumo competitivo</b> Bene relazionale collettivo Bene privato
--	---	---

Fonte: Donati, 1993, p. 122.

La solidarietà: il "solido legame" è un fattore decisivo di efficacia.

tificazione di ciò che si può definire equo. Senza alcuna pretesa di esaustività su un punto così complesso, vorrei proporre, in conclusione, un punto nodale di discussione. Da quanto affermato nelle pagine precedenti, la solidarietà risulta un fattore centrale che determina sia le modalità dell'azione intersoggettiva sia l'output che da essa deriva (il "bene relazionale" che come è stato documentato nell'analisi sui soggetti destinatari delle prestazioni offerte dal volontariato organizzato viene "prodotto" *face-to-face*, insieme). Molto spesso i termini "solidarietà" e "*non profit*" vengono utilizzati come sinonimi, in particolar modo nel dibattito socioeconomico internazionale. Essi non lo sono affatto in quanto sottendono differenze sostanziali ed esprimono accezioni diverse dell'esplicarsi di un'azione di terzo settore. Mentre il riferimento alla solidarietà mette in luce orientamenti altruistici e di reciprocità di tipo intersoggettivo, la definizione di "assenza di profitto" evidenzia maggiormente aspetti organizzativi in cui non è così esplicito il riferimento ad un'azione solidaristica condotta con altri. Il termine "solidarietà", etimologicamente, identifica un "solido legame": l'esistenza di un "solido legame", come ho tentato di documentare in precedenza, intendendolo come "ricerca di connessione" è un fattore decisivo di efficacia negli interventi in quanto comporta una assunzione "in solido" di responsabilità: questo è un *proprium* del terzo settore ed è una peculiarità del caso italiano.

Occorrerebbe approfondire tale peculiarità, comparandola certo con altri contesti internazionali, tenendo, tuttavia, presente che non si tratta di un rimasuglio del passato ormai obsoleto, bensì di un fattore che produrrebbe grande innovazione nel nostro Paese e che c'è e continua ad agire a livello individuale e a livello intersoggettivo. Probabilmente di esso sono più consapevoli gli adulti e meno le giovani generazioni ma, forse, su ciò che si tramanda da una generazione all'altra, vale davvero la pena di cominciare a riflettere.

## NOTE

<sup>1</sup> Sull'indipendenza tra sistema osservante e sistema osservato cfr. G.B. SGRIFFA, 1988.

<sup>2</sup> Attualmente gli unici dati disponibili sono quelli comparsi sulla stampa: da essi risulta, ad esempio, che, nella sola città di Asti, sono stati organizzati 1200 volontari in tre giorni successivi all'alluvione. Cfr. «Vita», 1994.

<sup>3</sup> La categoria di bene relazionale, così come è stata introdotta da Donati, contiene una forte carica euristica per quanto riguarda ciò che specificamente viene "prodotto" nell'ambito del terzo settore. Cfr. in proposito P. DONATI, 1993, in particolare il capitolo 2.

<sup>4</sup> Nel terzo settore sono inscrivibili anche le fondazioni di carattere sociale, le quali sono uno strumento giuridico tradizionalmente utilizzato nel nostro Paese per dare stabilità e struttura ad iniziative di carattere filantropico. Molte di queste, di recente, hanno avviato un processo di cambiamento al loro interno sia sotto il profilo organizzativo sia sotto quello dell'adeguamento delle iniziative al bisogno sociale ed alle sue trasformazioni. Quello delle fondazioni di carattere sociale rappresenta fin qui un campo scarsamente esplorato nel nostro Paese che sarebbe opportuno conoscere più a fondo.

<sup>5</sup> L'indagine ha, ovviamente, riguardato molti altri aspetti documentando in modo puntuale l'articolazione e l'efficacia della formula imprenditoriale propria della cooperazione sociale. Non potendo in questa sede, per motivi di spazio, addentrarmi in questo campo se non in forma sintetica rinvio all'interessante *Primo rapporto sulla cooperazione sociale*, dell'ottobre 1994.

<sup>6</sup> Tale funzione compare anche nell'art. 1 della legge 381/91. Tale articolo recita infatti: «Le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso la gestione di servizi sociosanitari educativi e lo svolgimento di attività diverse, finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate».

<sup>7</sup> L'avvincente storia di imponenti iniziative assistenziali è contenuta, tra gli altri, in CATTANEO, RUMI, in AA.VV., 1986; TREZZI, 1989.

<sup>8</sup> Anche a livello italiano, il volontariato (non si parla ancora di terzo settore) fino agli anni '60 rappresenta un fenomeno a forte connotazione caritativo-assistenziale che spesso offre risposta alle molte aree di bisogno sociale misconosciute da un intervento istituzionale di tipo residuale. Dalla seconda metà degli anni '60 e fino alla prima metà degli anni '80, i profondi cambiamenti che investono la società italiana nel suo complesso si ripercuotono anche sul fenomeno in esame: gli orientamenti valoriali tradizionali vengono fortemente messi in discussione, ne emergono altri che si collocano nel segno di una discontinuità rispetto al passato. In particolare il volontariato in questi anni inizia a rendersi visibile come fenomeno



meno sociale rilevante anche sotto il profilo quantitativo: coinvolge, infatti, un numero sempre crescente di persone che prestano la loro opera gratuitamente e di destinatari di tali servizi. Il periodo compreso tra la seconda metà degli anni '80 ed i nostri giorni è storia recentissima: il volontariato – e a questo punto il terzo settore – svolge un ruolo non marginale all'interno dello scenario sociale che si va delineando.

<sup>9</sup> Infatti a partire dagli anni '80 sono stati condotti nel nostro Paese molti studi e ricerche empiriche sul volontariato (tra gli altri CESAREO, ROSSI (a cura di), 1986 e 1989; COLOZZI, 1984; TAVAZZA, 1990; CESAREO, ROSSI (a cura di), 1994). Prima di questo periodo, l'ampiezza del fenomeno in Italia era stata documentata solo in modo approssimativo, a motivo della tendenza di questa realtà a sfuggire ogni forma di intrusione da parte dell'esterno.

<sup>10</sup> Per una applicazione di tale categorizzazione alla dimensione socioeconomica del terzo settore si rinvia a BOCCACIN, 1993, capitolo 3.

<sup>11</sup> Un indicatore indiretto di tale trend è rappresentato dai seguenti dati relativi ai servizi Caritas operanti a Milano:

Associazioni di volontariato ecclesiale	50,0%*
Associazioni ecclesiali	47,2%
Associazioni di famiglie	25,0%
Associazioni di utenti	8,3%
Totale V.A.	(108)

(\*) Possibilità di più risposte

Fonte: Caritas Ambrosiana, 1993, p. 108.

Da essi si rileva il network relazionale che caratterizza i servizi offerti dalla Caritas in cui è rilevante il raccordo con altre associazioni di volontariato di ispirazione religiosa. Per un approfondimento su tale indagine che ha riguardato la diocesi lombarda cfr. CARITAS AMBROSIANA, 1993.

<sup>12</sup> La distinzione tra *profit* e *non profit*, eccessivamente semplificatoria, non rende ragione dell'eccedenza relazionale propria del terzo settore che spesso dà origine a forme e a iniziative non prevedibili.

<sup>13</sup> Un'analisi in questa prospettiva condotta sui bilanci delle organizzazioni è contenuta, ad esempio, in BOCCACIN, 1993, in particolare il capitolo 10 e in COLOZZI-BASSI, 1994.

zi di interesse collettivo senza fine di lucro, Fondazione A. Olivetti, Citta di Castello, 1990.

BOCCACIN L., *La sinergia della differenza. Un'analisi sociologica del terzo settore in Italia*, Angeli, Milano, 1993.

BOCCACIN L., *Il volontariato in Lombardia: un monitoraggio del fenomeno dopo la legge 266/91*, in V. CESAREO, G. ROSSI (a cura di), *Il volontariato socio-assistenziale in Lombardia*, Vita e Pensiero, Milano, 1994, pp. 139-21.

BOCCACIN L., *Il contributo del volontariato organizzato e del terzo settore al mutamento sociale di Milano*, in E. ZUCCHETTI (a cura di), *Milano 1994. Rapporto sulla città*, Fond. Ambrosiana, Angeli, Milano, 1995.

BOCCACIN L., *Le risorse finanziarie*, in P. DONATI, G. ROSSI (a cura di), *Le associazioni familiari in Italia. Cultura, organizzazione e funzioni sociali*, Angeli, Milano, 1995.

BORZAGA C., LEPRI S., *Oltre a stato e mercato: il terzo sistema*, in «Servizi sociali», Fondazione E. Zancan, n. 1, 1988, pp. 37-44.

BORZAGA C., FAILONI G., *La cooperazione di solidarietà sociale in Italia*, dattiloscritto, s.d. ma 1991.

BORZAGA C., LEPRI S. (a cura di), *La cooperazione di solidarietà sociale*, Ed. Dehoniane, Bologna, 1990.

BRAMANTI D. (a cura di), *Politiche sociali e servizi*, 2, Vita e Pensiero, Milano, 1990.

CARITAS AMBROSIANA, *La Carità. Nomi, volti, percorsi*, Angeli, Milano, 1993.

CATTANEO E., *La carità a Milano da Sant'Ambrogio all'età dei Borromei*, in AA.VV., *Per uno studio della carità*, Centro ambrosiano di documentazione di studi religiosi, Milano, 1986.

CENSIS, *Associazionismo. I nuovi canali di consenso e di partecipazione*, paper, Roma, 1991.

CENSIS, *XXVIII rapporto sulla situazione sociale del paese*, Angeli, Milano, 1994.

CESAREO V., ROSSI G. (a cura di), *Volontariato e Mezzogiorno. Aspetti e problemi*, Ed. Dehoniane, Bologna, 1986.

CESAREO V., ROSSI G. (a cura di), *L'azione volontaria nel Mezzogiorno fra tradizione e innovazione*, Ed. Dehoniane, Bologna, 1989.

CESAREO V. (a cura di), *Nuove frontiere del volontariato. Cultura della solidarietà e impegno individuale*, Rotary International, Milano, s.d. ma 1989.

CESAREO V., ROSSI G. (a cura di), *Il volontariato socio-assistenziale in Lombardia*, Vita e Pensiero, Milano, 1994.

COLICELLI C., *Uno sguardo sulla povertà familiare*, in E. SCABINI, P. DONATI (a cura di), *Famiglie in difficoltà tra rischio e risorse*, in «Studi interdisciplinari sulla famiglia», n. 11, Vita e Pensiero, Milano, 1992.

COLOZZI I., *Nuove prospettive di politica sociale. Un'analisi sociologica sul presente e sul futuro del welfare state*, Clueb, Bologna, 1984.

COLOZZI I., BASSI A., *Denaro e solidarietà: come si finanziano le organizzazioni di volontariato in Emilia Romagna*, paper presentato al Semina-

## BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Per uno studio della carità*, Centro ambrosiano di documentazione e studi religiosi, Milano, 1986.

AA.VV., *Il primo rapporto sulla cooperazione sociale*, Edizioni CGM, Milano, 1994.

BASSANINI M.C., RANCI P. (a cura di), *Non per profitto. Il settore dei soggetti che erogano servi-*

- rio di studio su «La ricerca italiana sul terzo settore: risultati e prospettive», Milano, 30 giugno 1994.
- DONATI P., *Teoria relazionale della società*, Angeli, Milano, 1991.
- DONATI P., *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari, 1993.
- DONATI P., *Fondamenti di politica sociale. Teorie e modelli*, Nis, Roma, 1993.
- DONATI P., ROSSI G. (a cura di), *Le associazioni familiari in Italia. Cultura, organizzazione e funzioni sociali*, Angeli, Milano, 1995.
- EURISKO, *Sinottica. Indagine sugli stili di vita degli italiani*, Milano, 1992.
- GUI B., *Il ruolo delle organizzazioni mutualistiche e senza scopo di lucro. Un approccio dal lato della teoria economica*, in «Impresa sociale», n. 0, 1990.
- IREF, *Terzo rapporto sull'associazionismo sociale, 1990*, Tecnodid, Napoli, 1990.
- IREF-REGIONE LOMBARDIA, *Primo rapporto sull'associazionismo in Lombardia*, paper, Milano, luglio 1993.
- LEPRI S., *Servizi, clienti, mercati*, in AA.VV., *Primo rapporto sulla cooperazione sociale*, Edizioni CGM, Milano, 1994, pp. 50-66.
- RUMI G., *La rottura dell'età liberale*, in AA.VV., *Per uno studio della carità*, Centro ambrosiano di documentazione e studi religiosi, Milano, 1986.
- SCABINI E., DONATI P. (a cura di), *Famiglie in difficoltà tra rischio e risorse*, in «Studi interdisciplinari sulla famiglia», n. 11, Vita e Pensiero, Milano, 1992.
- SGRITTA G.B., *Conoscenza e intervento: verso un approccio interattivo*, in «Rassegna italiana di sociologia», vol. XXIX, n. 4, ott.-dic. 1988.
- TAVAZZA L. ET AL., *Guida al volontariato italiano*, Sei, Torino, 1990.
- TREZZI L., *Carità privata, assistenza pubblica e volontariato: "cenni storici"*, in V. CESAREO (a cura di), *Nuove frontiere del volontariato. Cultura della solidarietà e impegno individuale*, Rotary International, Milano, s.d. ma 1989, pp. 41-48.
- CASOTTO U., *Anche noi preferiamo i fatti*, in «Vita», anno 1°, n. 4, 1994.
- WAGNER A., *On Sharing. Preface to an Economic Theory of Voluntary Action*, University of Zurich, School of Social Work, 1990; tr. it. *Sulla compartecipazione. Prefazione di una teoria economica del volontariato*, in D. BRAMANTI (a cura di), *Politiche sociali e servizi*, 2, Vita e Pensiero, Milano, 1990, pp. 25-39.
- WEISBROD B., *The Voluntary Nonprofit Sector*, Lexington Books, Lexington (Mass.), 1977.
- ZUCCHETTI E. (a cura di), *Milano 1994. Rapporto sulla città*, Fond. Ambrosianeum, Angeli, Milano, 1994.

# AMBIGUITÀ DELLE PRIVATIZZAZIONI FORMALI\*

di Paolo De Carli

**I** più vistosi effetti della fase iniziale delle privatizzazioni italiane si sono verificati non tanto sul versante delle cd. "privatizzazioni sostanziali" (dismissioni del controllo pubblico delle imprese), quanto su quello delle cd. "privatizzazioni formali", ossia delle trasformazioni della forma giuridica delle imprese; non tanto, quindi, sul piano della proprietà e della titolarità delle imprese, quanto su quello della loro forma giuridica.

Vero è che il disegno strategico delle privatizzazioni italiane, tratteggiato nel "programma di riordino delle partecipazioni statali" (approvato dal Consiglio dei Ministri il 30 dicembre 1992), ha quale obiettivo una generalizzata privatizzazione sostanziale e concepisce le trasformazioni formali solo in funzione di tale principale obiettivo.

Proprio qui nascono, tuttavia, gli interrogativi più preoccupanti.

Quando, per poter arrivare a quella finale e generalizzata dismissione, si riveste l'impresa pubblica di "sembranze privatistiche" che servano a poterla "mettere sul mercato", non si deve dimenticare:

- a) che non tutte le imprese pubbliche verranno privatizzate (non quelle ad esempio attinenti alla costruzione, manutenzione e gestione delle "reti" intese quali monopoli naturali non contendibili);
- b) che dovrà trascorrere un periodo di tempo assai lungo per "mettere sul mercato" certe imprese;
- c) che talune imprese, anche quando sostanzialmente privatizzate, manterranno un regime giuridico speciale in virtù degli

specifici poteri conferiti all'azionista pubblico anche se di minoranza.

Cosa sono, dunque, queste entità giuridiche vestite di sembianze privatistiche ma che non possono tagliare il cordone ombelicale con lo Stato, se non altro, per la natura pubblica dei fondi che ne costituiscono il patrimonio e per il collegamento che in molti casi sussiste con l'esercizio di pubblici servizi? E quale influenza direttiva può ancora essere esercitata dai pubblici poteri nei confronti delle società trasformate? E, infine, la scelta di forme privatistiche «di diritto speciale» è un cambiamento di pura facciata il cui unico effetto sostanziale è quello di una riduzione del livello delle responsabilità e dei controlli? A sciogliere questi interrogativi sono, dunque, dedicati i paragrafi che seguono.

## **La natura giuridica delle società derivanti dalle trasformazioni degli enti e delle aziende pubbliche**

Benché la normativa fondamentale sulle trasformazioni degli enti e delle aziende pubbliche affermi (art. 1 c. 5 del d.l. n. 386 del 1991) che le società che ne derivano «sono sottoposte alla normativa generale vigente per le società per azioni», tuttavia la serie imponente di norme speciali integrative e derogatorie del regime ordinario che il legislatore ha emanato sino ad oggi con riferimento a tali società offre ampia giustificazione alla qualifica «di diritto speciale», che la stessa Corte Costituzionale (sent. 28.12.1993 n. 466) ha riconosciuto debba attribuirsi a tali società, e

Privatizzazioni in senso formale e sostanziale. Anche le privatizzazioni solo formali pongono problemi.

Le nuove S.p.A. nate dalla trasformazione di enti e aziende pubbliche sono società «di diritto speciale».



Le imprese trasformate succedono agli enti e alle aziende pubbliche non solo nei rapporti privatistici, ma anche nelle attribuzioni pubblicistiche che vengono addirittura ampliate.

La determinazione del capitale avviene da parte dello stesso azionista Ministero del Tesoro.

solleva anche grossi interrogativi sulla stessa natura, pubblica e privata, delle medesime società.

Innanzitutto è assolutamente anomala la genesi di tali società che non sono originate, come vorrebbe il diritto civile, da dichiarazioni di volontà rese in forma privatistica da una pluralità di soci, ma da provvedimenti legislativi (d.l. n. 333 del 1992) o amministrativi di carattere imperativo (Cipe d.l. n. 386 del 1991). Tali società rappresentano la prosecuzione, senza soluzione di continuità, degli enti e delle aziende pubbliche di cui sono la trasformazione, succedono, quindi, in tutti i rapporti («nella totalità dei rapporti giuridici» art. 1 c. 3 d.l. 386 del 1991 cit.) e quindi non solo nei rapporti di natura privatistica ma anche delle attribuzioni pubblicistiche come afferma l'art. 14 del d.l. 333 del 1992: «(c. 1)... tutte le attività, nonché i diritti minerari, attribuiti o riservati per legge o con atti amministrativi ad amministrazioni diverse da quelle istituzionalmente competenti, ad enti pubblici, ovvero a società a partecipazione statale, restano attribuiti a titolo di concessione ai medesimi soggetti che ne sono attualmente titolari. (c. 2) Le concessioni... sono disciplinate dalle amministrazioni competenti in conformità alle disposizioni vigenti. Ove la materia non sia regolata da leggi preesistenti, la disciplina sarà stabilita dall'atto di concessione in conformità ai principi generali vigenti in materia». Si dispone quindi per le attribuzioni riservate per legge ad enti e soggetti diversi da quelli istituzionalmente competenti la automatica conversione in «concessioni» facenti capo ai soggetti derivanti dalle trasformazioni. Si provvede poi a prorogare tutte le concessioni attualmente esistenti per una durata minima di vent'anni sicché la trasformazione, da questo punto di vista, ha l'effetto non solo di conservare ma addirittura di ampliare le preesistenti attribuzioni di tipo pubblicistico. Infine, il comma 4-bis statuisce «...le società per azioni derivate dalla trasformazione... esercitano... le attribuzioni in materia di dichiarazione di pubblica utilità, di necessità e di urgenza,

già spettanti agli enti originari». Si può osservare che si tratta di attribuzioni riferite direttamente alle società, se pur temporaneamente (fino all'emanazione di una nuova disciplina), e non fatte derivare in connessione e in collegamento con il contenuto delle concessioni.

La determinazione dell'ammontare del capitale, che nei procedimenti di conferimento e trasformazione disciplinati dal codice è considerata elemento delicatissimo, sottratto all'esclusiva decisione interna e circondato di precauzioni, comprendenti l'intervento dell'autorità giudiziaria e di periti estimatori da questa nominati con criteri di indipendenza, nel caso delle società trasformate assume connotati del tutto particolari, come la determinazione da parte dello stesso Ministero del Tesoro (d.l. n. 198 del 1993 cit.).

Infine, le società trasformate nascono senza Statuto e senza le norme previste dall'art. 2328 come necessarie per la legale esistenza delle società di capitali. Si prevede la convocazione di assemblee per l'approvazione degli statuti e, nel frattempo, la persistente vigenza delle regole di funzionamento già proprie agli enti trasformati (art. 15 c. 4 d.l. n. 333 del 1992).

Per la trasformazione delle aziende e amministrazioni autonome, poiché vale ancora la procedura del d.l. n. 386 del 1991 conv. nella l. n. 35 del 1992, gli statuti sono approvati con decreto del Ministero del Bilancio di concerto con il Ministro del Tesoro e lo stesso tipo di provvedimento è richiesto anche per le successive modifiche statutarie che riguardino il diritto di voto o che siano fra quelle previste dal comma 8 dello stesso d.l. n. 386 del 1991.

### **La direzione pubblica nelle società derivanti dalle trasformazioni**

Non solo dal punto di vista genetico ma anche da quello funzionale le anomalie delle società trasformate sono sorprendenti. Si può fortemente dubitare che la formazione delle decisioni di impresa avvenga in conformità alle regole privatisti-



che proprie dei gruppi e gravi appaiono i limiti della stessa autonomia gestionale.

L'intero complesso delle società trasformate è stato investito, sin dall'origine, da un «programma di riordino» previsto dall'art. 16 del d.l. n. 333 del 1992 conv. nella l. n. 359 del 1992 e approvato dal Consiglio dei Ministri, su parere obbligatorio delle Camere, che prevede cessioni di attività e di rami di aziende, cessioni e scambi di partecipazioni, fusioni, incorporazioni, quotazioni di società presso la borsa, ecc. Le singole fasi della riorganizzazione delle imprese pubbliche, delle dismissioni e collocazioni sul mercato sono state sistematicamente oggetto di delibere del Consiglio dei Ministri (come le delibere 30-6-1992 e 11-6-1993). Soprattutto spicca l'importanza della delibera 30-12-1992 con la quale il Cipe ha approvato modalità e procedure per la cessione delle partecipazioni dello Stato.

Per quanto riguarda la soggezione delle società derivanti dalle trasformazioni alle direttive ministeriali e dei Comitati, la citata delibera del Cipe 30-12-1992 afferma testualmente (punto 2): «Alle... direttive saranno... tenute a conformarsi le società (derivanti dalle trasformazioni)... in sede di assunzione di determinazioni relative alla dismissione, anche parziale, di partecipazioni di controllo... Dette società potranno trasmettere alle controllate le presenti direttive nell'ambito delle proprie funzioni di indirizzo e coordinamento».

Gli stessi poteri dell'azionista non vengono esercitati da un unico soggetto ma dal «Ministero del Tesoro secondo le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri d'intesa con il Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica e con il Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato» (art. 2 d.l. n. 118 del 1993 cit.). È quindi il complesso apparato governativo che influisce sui poteri dell'azionista e rivolge delle direttive al Ministro del Tesoro, titolare formale delle azioni. Non solo ma (ai sensi del comma 2 dell'art. 2 del d.l. n. 118 del 1993) le competenze già esercitate da singoli Ministeri sugli Enti trasformati vengono mantenute

integre nei confronti delle società trasformate sicché si deve ritenere che tali ministeri possano, in corrispondenza, influire sul Ministro del Tesoro titolare dei diritti dell'azionista.

È solo dopo aver rilevato tali poteri di direzione pubblica e quindi con il corredo della più recente normativa che si può determinare l'effettiva portata di una norma apparentemente di segno contrario contenuta nel primo decreto legge sulle privatizzazioni. Si tratta dell'art. 1 c. 7 del d.l. 386 del 1991 secondo il quale «salvo quanto previsto dal presente decreto, le disposizioni che subordinano l'attività degli enti ed aziende di cui al comma 1 a specifiche direttive gestionali cessano di avere vigore nei confronti delle società da essi derivate, fatti salvi gli indirizzi di carattere generale».

Evidentemente questa norma nulla può togliere alle facoltà pubbliche, direttive e ordinatorie, che abbiamo in precedenza evidenziate e che sono legittimate da disposizioni successive nel tempo. Al contrario si potrebbe pensare, se tale norma non fosse formulata in termini, come abbiamo visto, molto generali, che le norme successive la abbiano del tutto fatta venire meno.

Probabilmente il suo valore permane con i limiti della legislazione successiva, ma anche con i limiti intrinseci allo stesso contesto legislativo in cui è inserita, poiché essa fa salvo espressamente quanto previsto dal medesimo decreto. Nel decreto già si prevedeva una ampia facoltà di direzione pubblica. Ai sensi dell'art. 1 comma 1 le trasformazioni degli enti e delle aziende pubbliche avrebbero dovuto attuarsi «in conformità agli indirizzi di politica economica ed industriale, nel rispetto dei criteri di economicità ed efficienza, deliberati dal Cipe su proposta del Ministro del Bilancio... d'intesa con i Ministri competenti». Questa norma è, oggi, evidentemente superata dalle previsioni del successivo d.l. n. 333 del 1992 che, come abbiamo visto, accentua il potere pubblico di intervento e riordino. Sempre nell'ambito del d.l. n. 386 del 1991 troviamo

Oltre alle anomalie genetiche, le trasformate presentano anomalie funzionali: decisioni privatistiche e autonomia gestionale sono gravemente limitate.

Le direttive ministeriali continuano ad influenzare il comportamento dell'azionista pubblico.

Le specifiche direttive gestionali vengono meno nei confronti delle trasformate, fatti salvi gli indirizzi di carattere generale.

Ma si conserva un'ampia facoltà di direzione pubblica.

Nozione di «specifiche direttive gestionali» e di «indirizzi di carattere generale»?

espressi al comma 9 dell'art. 1 degli ulteriori vincoli pubblicistici per i casi di alienazione delle partecipazioni che debbono avvenire «nel rispetto degli indirizzi deliberati dal Cipe anche in relazione alla pubblicità, ai limiti e alle condizioni da osservare nelle procedure di valutazione, di collocamento e di cessione delle partecipazioni».

Ma cosa rimane a significare il comma 7 del d.l. 386 del 1991 allorché vuole impedire che le società derivanti dalle trasformazioni siano sottoposte a «specifiche direttive gestionali» mentre consente che siano sottoposte agli «indirizzi di carattere generale»? Direttive gestionali sono quelle attinenti all'assunzione di scelte imprenditoriali e alle modalità organizzative opportune per il loro perseguimento. Ma tali direttive, tanto più se «specifiche», già nel precedente sistema di organizzazione delle partecipazioni statali erano considerate improprie e contrastanti con i criteri della imprenditorialità ed economicità della gestione. Le direttive stesse, infatti, venivano comunemente definite «obblighi di risultato» proprio perché volte a fissare obiettivi alla politica aziendale senza vincolare le specifiche scelte gestionali per attingerli.

La semplice esclusione delle «specifiche direttive gestionali» non sembra, quindi, introdurre elementi di novità sostanziale se si riflette che vengono in ogni modo fatti salvi «gli indirizzi di carattere generale» (art. 1 c. 7 del d.l. n. 386 del 1991) e che comunque la considerazione complessiva del quadro nominativo attuale evidenzia altri elementi di eterodirezione.

Oltre agli «indirizzi di carattere generale» formulati alle imprese, sono altrettanto legittime le autorizzazioni (deliberaz. Cipe 18-2-1993) e le direttive sulle dismissioni di partecipazioni (art. 1 c. 9 d.l. 386). Gli attuali statuti delle società per azioni IRI ed ENI, ai rispettivi articoli 16, contengono l'attribuzione alla assemblea ordinaria di vaste competenze relative alla gestione dell'impresa (in passato spesso sospettate di illegittimità dalla giurisprudenza) come quelle relative all'acquisto e vendita di

partecipazioni (in misura superiore al 5% del capitale), all'acquisto, alienazione e dismissione di aziende e rami di azienda, alle operazioni di fusione, scissione o trasformazione relative a società controllate e collegate, alla nomina del Presidente del Consiglio di amministrazione e all'ammissione alla quotazione in borsa delle società partecipate.

In definitiva, si può affermare che permane un potere pubblico di indirizzo e di direttiva, nei limiti sopra accennati, nei confronti delle società derivanti dalle trasformazioni, anche se non nei confronti delle società da queste controllate, rispetto alle quali un potere di direttiva, in senso tecnico, neppure in precedenza, sussisteva. Non si può non vedere anche in questo una forte connotazione di diritto speciale della disciplina, né si possono evitare le ormai fortissime perplessità sulla natura privatistica delle società derivanti dalle trasformazioni.

### **La disciplina «di diritto speciale» della cessione delle partecipazioni dello Stato**

Ai sensi del recente d.l. 31-5-1994 n. 332 conv. nella l. 30-7-1994 n. 474, le cessioni di partecipazioni dello Stato sono state assoggettate a un regime del tutto speciale che consente l'ottenimento di risultati che sarebbero attingibili soltanto con patti parasociali o che sono del tutto inattingibili anche mediante la stipulazione di tali patti. Dopo aver escluso, per le alienazioni di partecipazioni dello Stato, l'applicazione delle vigenti norme di legge e di regolamento sulla contabilità generale dello Stato, l'art. 1 del citato decreto attribuisce ad un decreto del Presidente del Consiglio (su proposta del Ministro del Tesoro di concerto con i Ministri dell'Industria e del Bilancio) la determinazione delle modalità di alienazione con possibilità di scelta fra il sistema dell'offerta pubblica sul mercato di borsa (l. 18-2-1992 n. 149) o la trattativa diretta con potenziali acquirenti, o una procedura che preveda entrambe le prime due modalità.

Cessioni di partecipazioni statali mediante offerta pubblica o mediante trattativa privata.

In caso di cessione mediante trattativa privata, con decreto del Presidente del Consiglio (adottato con le modalità sopravvissute), per le partecipazioni direttamente controllate dallo Stato, o con delibera della società controllante, per le partecipazioni indirette, vengono individuate le società da cedere per le quali si ritiene opportuna la creazione di un «nucleo stabile di azionisti di riferimento» (si tratta della tecnica del «noyau stable» o «noyau dur» molto utilizzata nelle privatizzazioni francesi). In questo caso (art. 1 d.l. n. 332 del 1994) i potenziali acquirenti, che presentino requisiti di idonea capacità imprenditoriale, possono venire invitati a presentare offerte che contengano il divieto di cessione delle partecipazioni o delle aziende per un periodo di tempo determinato con risarcimento del danno in caso di inadempimento ai sensi dell'art. 1382 c.c. Il Ministro del Tesoro, quando sia fra gli azionisti partecipanti al nucleo stabile, può riservarsi il diritto di prelazione, nel caso di cessione delle partecipazioni da parte degli altri soci. A presidiare la stabilità e la pubblicità del contratto di cessione delle azioni pubbliche si prevede, in via eccezionale, che lo stesso venga iscritto nel registro delle imprese (mentre, come è noto, nessun obbligo di iscrizione vi è in tutti gli altri casi di cessione di azioni).

Ricordiamo che l'ipotesi della formazione dei «nuclei stabili di riferimento» è prevista, nel programma di riordino, per le attività che formano il nucleo industriale tipico («core business») dei settori cd. «strategici», quelli cioè che condizionano, in misura rilevante, una pluralità di settori (elettrico, energetico, chimico, bancario, assicurativo, trasporti aerei, meccanica avanzata, grande distribuzione commerciale e ristorazione, impiantistica civile e industriale e telecomunicazioni).

Per «le società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato operanti nel settore della difesa, dei trasporti, delle telecomunicazioni, delle fonti di energia e degli altri pubblici servizi» (art. 2 d.l. n. 332 del 1994) con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, assunto con le

solite modalità, sono individuate quelle società nelle quali devono essere introdotte nello statuto, prima di procedere a sostanziale privatizzazione, azioni con diritti o poteri speciali. Sono le cd. «golden shares» ampiamente utilizzate nelle privatizzazioni inglesi. La speciale modifica che viene in questi casi introdotta nello Statuto sociale prevede, a favore del Ministro del Tesoro (che deve agire d'intesa con i Ministri del Bilancio e dell'Industria), la possibilità di esercitare alcuni speciali poteri:

a) il gradimento per l'assunzione da parte di altri soci di partecipazioni rilevanti presidiato, in caso di inosservanza, da rigide sanzioni;

b) il gradimento quale condizione di validità (e a pena di nullità) per la conclusione di patti o accordi parasociali che possano comportare limitazioni o regolazioni del diritto di voto o obblighi circa il trasferimento di azioni;

c) il veto sulla adozione delle delibere di scioglimento della società, di trasferimento dell'azienda, di fusione, di scissione, di trasferimento della sede sociale all'estero, di cambiamento dell'oggetto sociale;

d) la nomina di almeno un amministratore o di un numero di amministratori non superiore a un quarto dei membri del consiglio e di un sindaco.

Gli speciali poteri che sono così attribuiti all'azionista pubblico stanno a controbilanciare il rischio dovuto alla particolare delicatezza delle cessioni ai privati della maggioranza delle partecipazioni in settori permeati naturalmente di interessi pubblici come quelli della difesa, delle telecomunicazioni, delle fonti di energia e degli altri pubblici servizi.

L'introduzione di questi poteri di gradimento e di veto, che appaiono contrastanti con l'esigenza di circolazione delle azioni e che sono ritenuti dalla concorde giurisprudenza illegittimi quando introdotti negli statuti, segnala, dunque, il mantenimento da parte dello Stato di poteri eccezionali, che, possiamo dire, «di diritto spe-

li «noyau dur» ovvero la formazione di un «nucleo stabile di azionisti di riferimento» per i settori industriali «strategici».

Per i settori difesa, trasporti, telecomunicazioni, energia e pubblici servizi l'introduzione di azioni con diritti o poteri speciali (*golden shares*).



Gli speciali poteri di gradimento e di veto conferiti al Ministero del Tesoro segnalano il mantenimento di poteri «di diritto speciale».

La privatizzazione delle attività già pubblicamente riservate è subordinata alla creazione di Authorities di settore.

Introduzione di un limite massimo al possesso azionario: verso una disciplina interna delle "public companies".

Le trasformate, insomma, si riconducono alle norme del codice civile solo per la residua parte normativa non derogata dalle numerosissime disposizioni speciali.

ziale», difficilmente armonizzabili con la natura privatistica delle società per azioni. Sempre a causa della particolarità delle attività in questioni rilevanti per il pubblico interesse in quanto pubblicamente riservate o sottoposte a concessione amministrativa, onde evitare gli effetti perversi che, a seguito delle privatizzazioni sostanziali, si verificherebbero per il passaggio da un monopolio pubblico ad uno privato, l'art. 1 bis del d.l. n. 332 del 1994 conv. nella l. n. 474 del 1994 ha disposto che in questi casi le dismissioni delle partecipazioni pubbliche «sono subordinate alla creazione di organismi indipendenti per la regolamentazione delle tariffe e il controllo della qualità dei servizi di rilevante interesse pubblico». Si tratta delle Authorities di settore deputate a evitare, attraverso la fissazione di tariffe e standard di qualità dei servizi, le deviazioni e gli abusi di posizione dominante a cui le posizioni monopolistiche potrebbero dar luogo.

Per le stesse società per le quali è ammessa l'introduzione delle «golden shares», ma anche per le banche e le imprese assicurative sotto controllo pubblico, è possibile la fissazione negli statuti di un limite massimo al possesso azionario (art. 3 l. 332 cit.). Con ciò viene introdotto nel nostro Paese il modello inglese delle «public companies» o società a capitale diffuso. La clausola che prevede i limiti di possesso azionario comporta necessariamente l'introduzione del voto di lista per l'elezione degli amministratori con previsione della rappresentanza delle minoranze nel consiglio di amministrazione (almeno un quinto dei membri del consiglio la cui nomina non spetti di diritto alle «golden shares»); viene anche configurata la possibilità del voto per corrispondenza.

Le clausole statutarie relative al limite di possesso azionario e al voto di lista proprie delle «public companies» non possono essere modificate per un periodo di tre anni dalla iscrizione nel registro delle imprese.

Altre deroghe ai normali principi del diritto civile sono stabilite dagli artt. 10 e 11 del d.l. n. 332 del 1994 a favore delle so-

cietà e gruppi di società coinvolti nelle procedure di privatizzazione; esse consentono in particolare: la possibilità di costituire società per azioni con un unico atto e contemporaneamente società controllanti e controllate, la possibilità che i conferimenti di crediti, di denaro e di beni in natura avvengano a valori di libro, la possibilità di ottenere la nomina di un unico esperto per più operazioni anche in eccezione alle competenze territoriali.

Le società derivanti dalle trasformazioni degli enti pubblici e delle aziende autonome sono, dunque, società di diritto speciale che si riconducono alle norme del codice civile solo per la residua parte normativa non derogata dalla numerosissima serie di disposizioni speciali che le riguardano. Si può constatare al termine di questa disamina, quanto poco rimanga del modello codicistico della società per azioni e come la quantità delle attribuzioni e delle colorazioni pubblicistiche convinca che, allo stato attuale, non vi è fondamento sufficiente per ritenere cancellato il carattere pubblico degli enti trasformati per effetto della sovrapposizione del *nomen juris* di società per azioni.

Questa conclusione non è ostacolata dalla disposizione dell'art. 4 della l. n. 70 del 1975 che prevede una riserva di legge per la creazione di nuovi enti pubblici in quanto la trasformazione disposta dai d.l. 386/91 e 333/92 non è un fenomeno di creazione ex novo ma, per l'appunto, di trasformazione di enti, e inoltre, per il fatto che gli stessi decreti citati appaiono sufficienti a integrare il requisito della riserva.

Accanto al massiccio fenomeno di adozione della forma della società per azioni per la gestione di attività e servizi pubblici dobbiamo rimarcare un altro, ossia il generale abbandono della tradizionale forma della azienda o amministrazione autonoma statale, a cui comunque viene preferita, se non la forma della società per azioni, la forma dell'ente pubblico economico (se non altro per sottrarsi alla applicazione della legge quadro sul pubblico impiego e uscire dal comparto contrattua-



le del parastato). Ultimo esempio in questo senso è la trasformazione dell'Aima, Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo, nell'ente pubblico economico Eima, Ente per gli interventi nel mercato agricolo di cui al d.l. 25/7/1994 n. 464, ente con personalità giuridica di diritto pubblico la cui attività è disciplinata (art. 1) «salvo che sia disposto diversamente dalla legge, dal codice civile e dalle altre leggi relative alle persone giuridiche private». Sarebbe interessante individuare le differenze, dal punto di vista del regime giuridico effettivamente e sostanzialmente applicabile, fra questa forma di ente pubblico economico e le società per azioni derivanti dalle trasformazioni degli enti e delle aziende pubbliche. Certo l'attuale situazione di confusione delle forme giuridiche deputate alla gestione delle attività e dei servizi pubblici urge verso chiarimenti e riordini normativi che siano in grado, il più possibile, di rendere tipiche tali forme (sulla via segnata dalla l. 142 del 1990 per gli enti locali) e non si sia forzatamente portati verso un diritto speciale dagli incerti e sfumati contorni tra il pubblico e il privato e quindi verso forme sempre più contorte se non addirittura ibride o giuridicamente mostruose (Jaeger).

### Il controllo della Corte dei Conti

L'art. 12 della l. 21.3.1958 n. 259, in attuazione dell'art. 100 della Costituzione, ha previsto che il controllo sulla gestione finanziaria «degli enti pubblici ai quali l'Amministrazione dello Stato o un'azienda autonoma statale contribuisca con apporto al patrimonio in capitale o servizi o beni... è esercitato... da un magistrato della Corte dei Conti... che assiste alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione». La Corte Costituzionale, giudicando di un conflitto di attribuzione fra il Governo e la Corte dei Conti con sentenza 28/12/1993 n. 466, ha ritenuto che spetta alla Corte dei Conti esercitare nei confronti delle società derivanti dalla tra-

sformazione degli enti pubblici e delle aziende autonome «il potere di controllo di cui all'art. 12 l. 21-3-1958 n. 259, controllo da esercitare... fino a quando permanga una partecipazione esclusiva o maggioritaria dello Stato al capitale azionario di tali società».

Poiché gli enti a cui il controllo si riferisce sono enti a carattere imprenditoriale con bilancio consuntivo e non preventivo, il controllo non si riferisce agli atti ma è un controllo della "gestione". I risultati del controllo formano oggetto di relazione alle due Camere e di eventuali rilievi ai Ministri competenti.

Quindi anche le società derivanti dalla trasformazione degli enti pubblici, degli enti di gestione e delle aziende autonome (ma non le società da questa controllate), sono sottoposte al controllo di gestione della Corte dei Conti (oltre che al normale controllo dei loro organi sindacali e di revisione) e il risultato del controllo forma oggetto di relazione al Parlamento e ai Ministri competenti.

L'esistenza di questo controllo è motivo di ulteriori perplessità circa la natura privatistica delle società in questione e del resto la stessa Corte Costituzionale nella citata sentenza ha rilevato come «la stessa dicotomia tra Ente pubblico e società di diritto privato si sia andata, di recente, tanto in sede normativa che giurisprudenziale, sempre più stemperando: e questo in relazione, da un lato, all'impiego crescente dello strumento della società per azioni per il perseguimento di finalità di interesse pubblico...: dall'altro, agli indirizzi emersi in sede di normazione comunitaria, favorevoli all'adozione di una nozione sostanziale di impresa pubblica...».

Aziende o amministrazioni autonome statali, enti pubblici economici, società per azioni «di diritto speciale»: incerti confini fra pubblico e privato.

La permanenza del controllo sulla gestione da parte della Corte dei Conti solleva ulteriori perplessità circa la natura privatistica delle società derivate dalle trasformazioni di enti in S.p.A.

---

#### NOTE

---

\* I contenuti del presente scritto hanno formato oggetto di lezioni universitarie. Cfr. *Lezioni e argomenti di diritto pubblico dell'economia*, CEDAM, Padova, 1995, p. 83 ss.

# PRIVATIZZARE L'ENEL. E DOPO?

di Elena Ragazzi

**D**opo decenni in cui i servizi di pubblica utilità sono stati definiti come monopolio naturale, in cui l'unica soluzione giudicata efficiente dal punto di vista del benessere sociale era l'impresa monopolista pubblica, il dibattito spinge oggi un duplice contrordine categorico: privatizzazione e concorrenza.

Le rivoluzioni, è noto, sono manicheiste, e fra l'obiettivo, ideale ma teorico, di massima liberalizzazione dei mercati al fine di lasciar agire i meccanismi concorrenziali, e gli assetti istituzionali differenti non sono ammessi compromessi.

Il presente articolo intende fornire alcuni spunti di riflessione e alcune chiavi di giudizio per poter valutare con obiettività la posta in gioco nelle proposte che vengono attualmente portate avanti.

I quesiti essenziali cui occorre rispondere prima di intraprendere la strada della privatizzazione del settore elettrico e a cui è naturalmente impensabile poter dare una risposta esauriente in poche pagine, sono i seguenti:

a) Il controllo delle imprese deve essere pubblico o privato?

b) Quali stadi produttivi devono essere fra loro integrati (operati cioè da un'unica impresa), e in quali di essi è realizzabile la concorrenza?

c) In quali ambiti è necessario integrare l'autonoma azione del mercato con una regolamentazione e quali meccanismi sono più efficaci?

L'evoluzione delle tecnologie di generazione dell'elettricità e dei mercati ha, almeno in parte, modificato le risposte alle

problematiche qui sintetizzate, ma solo se si affronta il tema della concorrenza nei settori di pubblica utilità con entusiasmo da neofita la risposta alla prima domanda e alle successive, che inducono ad interrogarsi sulla struttura del settore all'indomani della privatizzazione, è data per scontata.

In Italia è attualmente in corso una fase evolutiva essenziale nell'assetto del settore elettrico e di altri servizi, ma questi temi non sono stati affrontati con sufficiente chiarezza e sistematicità. Malgrado ciò, sulla spinta della necessità di privatizzare, alcune decisioni sono già state prese. Dove le scelte non vengono motivate al pubblico, possono nascere dubbi sulla superficialità con cui sono state effettuate o sulla competenza di chi attua le riforme, oppure sulle reali motivazioni che spingono a cambiare l'assetto del settore.

## **Perché gli economisti hanno cambiato idea?**

Si parla di monopolio naturale quando ripartire la produzione, necessaria a soddisfare la domanda di un bene, fra due o più produttori implicherebbe costi più elevati di quelli sostenuti da un unico produttore. Le inefficienze dal lato produttivo si tradurrebbero poi in prezzi più elevati per i consumatori, malgrado venga eliminata la rendita monopolistica di cui si appropria il produttore unico. Questo accade quando, in presenza di economie di scala, la dimensione efficiente minima di un'iniziativa produttiva si raggiunge per un livello di output che satura la domanda del bene, o

Privatizzazione e concorrenza nel settore elettrico: che cosa è opportuno valutare?

che comunque non lascia spazio sufficiente perché una seconda impresa possa operare in modo efficiente.

Quando i grandi monopoli nazionali nel campo dell'energia elettrica sono nati, la tecnologia di generazione era caratterizzata da grandi impianti in grado di soddisfare la domanda di aree molto vaste, a causa del basso livello di domanda.

Inoltre la gestione dell'erogazione di elettricità tramite un'impresa monopolista (pubblica o privata ma regolamentata) integrata verticalmente consentiva al governo di perseguire obiettivi politici a volte assolutamente indipendenti da quelli che guidano l'ottimo assetto di un settore di pubblica utilità.

In generale i servizi di pubblica utilità sono associati al concetto di servizio universale. Le comunicazioni fisiche e telematiche, l'elettricità, il gas e l'acqua sono beni basilari per garantire un tenore di vita accettabile secondo gli standard attuali e sono ingredienti indispensabili per il funzionamento dei sistemi sociali ed economici moderni. Quindi i grandi monopoli pubblici nel dopoguerra sono stati utilizzati anche come strumenti per promuovere lo sviluppo economico e sociale. Per tale funzione pubblica si ritiene necessario garantire che tutti gli interessati possano accedere al servizio. Spingendo oltre tale concetto si arriva a sostenere il diritto di tutti i consumatori a pagare lo stesso prezzo a parità di servizio ricevuto, indipendentemente dal costo che l'impresa sostiene per l'erogazione. L'uniformazione delle tariffe sul territorio implica, quindi, che l'impresa sia tenuta a erogare i propri servizi in perdita in aree particolari. In cambio il monopolista sarà compensato dai profitti che la regolamentazione consentirà in aree in cui la produzione comporta costi inferiori. Questo meccanismo, che viene indicato con il termine di sussidiazione incrociata, rappresenta di fatto un trasferimento di oneri da un'area giudicata meritevole di protezione, come per esempio le aree montane o quelle agricole, a una dotata di condizioni ambientali e infrastrutturali più agevoli, ed è meglio

realizzabile in un mercato a struttura monopolistica.

Altri obiettivi possono essere perseguiti, agendo con il meccanismo delle tariffe agevolate. Per esempio si possono sussidiare fasce di reddito debole, secondo l'obiettivo seguito quando in Italia venne costituita la "fascia sociale"<sup>1</sup>, o ancora settori in difficoltà a monte o a valle.

Evidentemente questi obiettivi indiretti costituiscono un elemento distorsivo rispetto all'ottima struttura di mercato. Per questo motivo la direttiva CEE riguardante la creazione di un mercato unico dell'energia insiste sulla trasparenza delle tariffe, vietando qualsiasi forma di sussidiazione incrociata che non derivi dall'applicazione del principio dei prezzi uniformi.

Parallelamente sono venuti meno parte dei vincoli che imponevano una struttura accentrata della produzione. La domanda di elettricità è cresciuta in misura sufficiente da consentire l'azione di più produttori operanti in concorrenza, tutti nell'ambito di dimensioni efficienti. Inoltre la scala efficiente minima delle nuove centrali a turbogas, o di quelle per la produzione combinata di elettricità e calore, è decisamente ridotta. Permane, invece, l'esigenza di mantenere sotto il controllo di un unico soggetto la rete di trasmissione in alta tensione, mentre, per quanto riguarda lo stadio della distribuzione in bassa tensione al consumatore finale, permangono economie di scala tali da giustificare il mantenimento del monopolio almeno a livello locale.

Consegue, dunque, che i tre stadi che contraddistinguono il settore elettrico – generazione, trasporto e distribuzione<sup>2</sup> – sono compatibili con assetti di mercato diversi. L'intenzione di promuovere la competizione dove questa è realizzabile può essere attuata secondo strade diverse. La via meno radicale implicherebbe il mantenimento di un'impresa integrata verticalmente, promuovendo nel contempo l'ingresso di nuovi operatori dove questo è possibile. Questi opererebbero non in sostituzione ma accanto all'impresa integra-

I servizi di pubblica utilità intesi come servizio universale e la uniformazione delle tariffe.

Si è ridotta la scala minima ottima per la produzione di elettricità o per la produzione combinata di elettricità e calore.



Generazione, trasporto e distribuzione di elettricità sono compatibili con assetti di mercato diversi.

ta. In alternativa i tre stadi possono essere scissi e gestiti da imprese diverse. Per questo motivo il tema della competizione e quello dell'interconnessione fra fasi di produzione sono per il settore elettrico strettamente collegati e non possono essere considerati in modo disgiunto in un disegno del futuro assetto del settore elettrico.

Il sistema integrato consentirebbe di sfruttare i vantaggi che derivano da una gestione coordinata delle diverse fasi. Vi sono infatti numerosi indizi, derivanti dalla teoria e da alcuni lavori empirici, che sembrerebbero indicare come il ricorso al mercato comporti, rispetto alla gestione integrata, costi aggiuntivi derivanti dalla mole e dalla complessità delle informazioni necessarie per collegare la generazione alla distribuzione all'utente finale e dai rischi derivanti da comportamento opportunistico di uno dei due operatori coinvolti nel contratto.

È però anche vero che tali rischi verrebbero minimizzati proprio dalla presenza di un mercato realmente concorrenziale, con un elevato numero di operatori attivi, mentre al contrario la presenza di una grande impresa integrata operante a fianco di operatori specializzati introdurrebbe nel mercato una forte asimmetria nell'equilibrio dei poteri contrattuali.

### **Ai tempi in cui nessuno dubitava**

In Italia la nazionalizzazione e la creazione dell'Enel è avvenuta nel 1963 e ha concentrato in un'unica impresa pubblica tutte le attività settoriali. Il cammino percorso negli altri Paesi europei, da una struttura non regolata a un monopolio di Stato, è stato seguito nel nostro Paese con un ritardo di qualche anno rispetto alle altre nazioni europee. Le uniche eccezioni al regime di monopolio erano rappresentate dalle attività delle imprese municipali, dagli autoproduttori aventi un consumo superiore al 70% e da piccolissimi produttori e distributori. E si trattava realmente di eccezioni marginali, visto che le quote

di produzione dell'Enel nel 1990 andavano dall'83,6% nella produzione al 90% nel trasporto e al 92,7% nella distribuzione. Il ruolo dell'Enel, come monopolista, è durato, praticamente immutato, per tre decenni durante i quali il peso nell'attività elettrica nazionale è andato anche leggermente crescendo, per una riduzione del ruolo degli autoproduttori. Durante questo periodo l'Enel ha anche portato avanti una notevole opera di razionalizzazione. La situazione ereditata dalle imprese nazionalizzate era molto disomogenea, per quanto riguarda dimensione d'impresa, stili gestionali, efficienza tecnica. Ma le discrepanze maggiori riguardavano la diffusione sul territorio e la qualità dei servizi offerti in aree diverse. All'Enel va dunque riconosciuto il merito di aver migliorato l'efficienza, sia nella produzione sia nella distribuzione.

Attualmente la produzione interna deriva principalmente dalla fonte termica (petrolio e gas, 78,2%); un ulteriore 20,2% della produzione lorda deriva dalla fonte idroelettrica. Il referendum contro il nucleare del novembre 1987 ha portato all'esclusione di questa fonte di energia dalla produzione nazionale. Tale decisione ha avuto implicazioni rilevanti sia sulla capacità produttiva nazionale sia sui costi di produzione. Il risultato di entrambi questi effetti è stato un'accresciuta dipendenza dall'estero e in particolare dalla Francia, che può vendere (per la grande disponibilità dovuta proprio all'impiego massiccio di centrali nucleari) energia a un prezzo inferiore ai costi di produzione di molte centrali italiane. Le importazioni rappresentavano nel 1992 più del 17% delle fonti totali, di cui la quasi totalità proviene da Svizzera e Francia. L'Italia ha così il preoccupante primato di essere il Paese europeo con il saldo commerciale più pesantemente negativo; e il secondo motivo di preoccupazione deriva dalla constatazione che la capacità di interscambio con i Paesi confinanti è praticamente saturata. La moratoria di cinque anni che impegnava il Governo a non realizzare impianti elettronucleari è scaduta a fine '92, ma

Una breve storia dell'Enel, dal 1963 fino alla pesante dipendenza dall'estero di oggi.



nessuno osa riaprire il confronto su un tema che è stato dibattuto fin dall'inizio in modo molto ideologico.

Infine, per completare il quadro dell'assetto istituzionale precedente le riforme nel settore elettrico italiano, un rapido sguardo alle tariffe. Esse sono state unificate ancor prima della nazionalizzazione, fin dal 1961. Sono differenziate per categoria di utilizzatori (usi domestici, illuminazione pubblica, usi in luoghi diversi da abitazioni domestiche e usi agricoli) e per le caratteristiche della fornitura (voltaggio, potenza richiesta e orari di utilizzo). Per tutti gli utilizzatori, nella quota variabile in funzione dei quantitativi consumati, viene incluso il cosiddetto sovrapprezzo termico, che copre il costo variabile del carburante impiegato nelle centrali termiche; il suo valore dipende dai prezzi dei combustibili impiegati e dell'elettricità importata.

Le utenze domestiche hanno tariffe non digressive, per la presenza della fascia sociale e per il permanere di politiche energetiche miranti al contenimento dei consumi. Esse sono invece, conformemente alla prassi utilizzata negli altri Paesi europei, digressive per gli altri usi. Sono previste tariffe multiorarie per forniture industriali in alta e media tensione e, recentemente, anche per gli usi domestici con potenza superiore ai 6 kw. Contrariamente a quanto accade altrove in Europa, le tariffe elettriche sono aggravate da una pesante tassazione che implica per le imprese di dover acquistare l'elettricità ai prezzi più alti d'Europa, con la sola eccezione di alcune zone della Germania.

### Cosa è già cambiato

La situazione di assoluto monopolio è durata fino al 1982, quando la legge 308, intesa come uno strumento per promuovere il risparmio di energia e la produzione da fonti rinnovabili, iniziò un processo di cambiamento. Con questo provvedimento si autorizzarono i privati a

produrre energia elettrica da fonti rinnovabili vendendo i loro surplus all'Enel. Le aspettative sollevate dalla norma furono però disilluse; le procedure burocratiche complesse necessarie per ottenere una concessione superavano notevolmente i vantaggi, non erano consentiti scambi fra società dello stesso gruppo, ma soprattutto i prezzi pagati per i surplus erano troppo bassi, inferiori ai costi di produzione.

Un progresso sostanziale è venuto invece con le leggi 9 e 10 del 1991. Anche queste leggi erano finalizzate alla promozione del risparmio energetico e del ricorso a fonti alternative. Solo più tardi, con la gestione reale della normativa e in seguito al provvedimento Cip del 1992, che fissava un prezzo di cessione decisamente interessante per i produttori privati, esse divennero nei fatti il primo passo verso una parziale liberazione della generazione elettrica. Le più interessanti innovazioni apportate alla normativa precedente sono le seguenti:

- a) i produttori privati non sono più obbligati ad avere una quota di autoconsumo superiore al 70%;
- b) i surplus elettrici devono ancora essere ceduti esclusivamente all'Enel, ma sono ammessi scambi fra imprese dello stesso gruppo;
- c) la produzione da fonti rinnovabili e tramite cogenerazione di energia e calore è stata completamente liberalizzata;
- d) l'energia prodotta da fonti rinnovabili può anche essere scambiata liberamente tra imprese municipali e loro controllate, tra imprese in cui i comuni hanno un interesse e tra le imprese di consorzi appositi e i consorzi stessi.

In sintesi si può osservare che queste leggi intendevano apportare elementi, minori ma non irrilevanti, di privatizzazione, mantenendo nel contempo il pieno controllo strategico nelle mani dell'Enel. L'obiettivo di promuovere l'incremento di capacità presso i privati ha avuto un buon successo. Nel 1994 erano state pre-

Le innovazioni normative relative al settore elettrico del 1991: si introducono elementi di concorrenza nella produzione.

Nel 1992 l'Enel diventa una S.p.A.

Il Contratto di programma e la Carta dei principi nell'erogazione dei servizi pubblici come strumenti di controllo del monopolio Enel.

Fino alla istituzione di due Autorità per i servizi di pubblica utilità (una per elettricità e gas, una per le telecomunicazioni).

sentate richieste per 8.000 mw, di cui 6.000 già autorizzate, contro una potenza lorda nazionale che nel 1991 era di 59.978 mw. Tale incremento è stato di fatto consistente, ma costoso perché, per renderlo conveniente, si è dovuto fissare alti prezzi di cessione.

L'ultimo provvedimento legislativo concernente il settore elettrico è stato la legge 359 del 1992 che trasformò l'Enel in una S.p.A., precludendo alla possibilità di privatizzarla.

Per quanto riguarda la regolamentazione, la situazione di monopolio pubblico non ha mai richiesto la creazione di meccanismi formali o enti di controllo indipendenti. La responsabilità del settore è attribuita al Ministero dell'Industria, mentre le tariffe erano decise dal Cip fino al 1993 e dal Mica stesso a partire dal 1994. Evidentemente tale situazione non è compatibile con alcun progetto che preveda la privatizzazione anche solo di parte delle attività e l'introduzione di concorrenza. Fino ad oggi gli unici due strumenti che rispondevano in parte a questa funzione sono stati il Contratto di programma e la Carta dei principi sull'erogazione dei servizi pubblici.

Il Contratto di programma stabilisce gli obiettivi che devono essere raggiunti nel campo dell'elettricità. In particolare per quanto riguarda l'ultimo Contratto, di durata quinquennale e che è scaduto al termine del '95, l'Enel si è impegnata a garantire un forte incremento della capacità degli impianti di generazione, a rispettare vincoli rigorosi per la riduzione delle emissioni inquinanti, a rispettare determinati indicatori di qualità del servizio. Per quanto riguarda l'efficienza è stato richiesto di ridurre il numero di dipendenti e di ridurre il consumo di carburante per unità di prodotto dell'1,5%. Infine, tali obiettivi dovevano essere raggiunti rispettando il vincolo di equilibrio economico e finanziario; in tale ambito è stato istituito un meccanismo di aggiustamento delle tariffe del tipo *price-cap*: le tariffe dovevano consentire la copertura dei costi operativi e finanziari necessari per il raggiungimento

degli obiettivi indicati, al netto di un incremento di produttività dell'1,5% all'anno.

Il secondo strumento, la Carta dei principi sull'erogazione dei servizi pubblici, si riferisce a tutti i servizi pubblici, ma tiene in conto particolare il settore elettrico. La legge riporta i principi in base ai quali la qualità che deve essere garantita dal servizio può essere misurata: parità di trattamento per tutti i clienti a parità di condizioni di vendita, continuità del servizio, valutazione della qualità, efficienza della gestione, diritto di scelta del fornitore in caso di introduzione della concorrenza. Per raggiungere tali obiettivi sono anche stati esplicitati alcuni strumenti procedurali.

### Cosa sta succedendo

Per anni la scena politica si è interessata all'assetto del settore elettrico, con un susseguirsi di proposte e progetti che, dopo lunga discussione, non sono giunti a buon fine. Finalmente ora sono stati fissati alcuni punti fermi che, quantomeno, hanno posto fine alla fase dei dibattiti sterili, con l'approvazione della legge che istituisce le Autorità per i servizi di pubblica utilità. Da essa si possono trarre indicazioni sull'impostazione generale che verrà probabilmente seguita nella privatizzazione dell'Enel e nella definizione dell'assetto del settore elettrico. Inoltre l'attuale Governo Dini ha preparato un documento programmatico contenente i punti chiave che intende perseguire.

Proprio il fatto che i due problemi appena citati, privatizzazione dell'Enel e apertura al mercato siano stati affrontati congiuntamente ha causato notevole confusione e mancanza di chiarezza negli obiettivi, per cui, anche ora che è stato affermato che l'obiettivo primario della riforma del settore elettrico è il miglioramento dell'efficienza tramite l'introduzione della concorrenza, resta il dubbio che in realtà le necessità più immediate di risanamento della finanza pubblica siano in grado di

vincolare più di quanto dichiarato l'indirizzo seguito.

L'approvazione dell'Autorità costituiva un passo preliminare a qualsiasi altro intervento. Appena si abbandona il monopolio pubblico è necessario che le regole del gioco siano perfettamente chiare, stabilendo a chi spetta controllare, a chi decidere il livello dei prezzi, a chi la programmazione di lungo termine. Ancora prima che il controllo del settore venisse tolto dalle mani dello Stato, l'ente preposto al controllo sul settore, il Ministero dell'Industria, non riusciva a funzionare come regolatore e, soprattutto dopo la soppressione dei comitati interministeriali, di fatto gli enti erogatori dei servizi non erano sottoposti ad alcun controllo esterno.

Il 9-11-95 è stata approvata la legge che istituisce due Autorità, una per elettricità e gas e una per le telecomunicazioni, ma solo per la prima è già definito il funzionamento in modo dettagliato. Esse vengono incaricate della duplice funzione di regolazione e controllo, oltre all'attività consultiva nei confronti del Governo. Sono composte da tre membri che vengono proposti dal ministro competente. Prima della nomina presidenziale occorrono però la delibera del Consiglio dei Ministri e il parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti. La durata in carica è di cinque anni non rinnovabili ed è incompatibile con qualsiasi impegno professionale con imprese del settore.

Viene introdotto il criterio del *price-cap* per la modifica delle tariffe. I prezzi di vendita vengono annualmente adeguati al livello di inflazione meno un incremento di produttività annuo obbligatorio, risultando dunque in una riduzione dei prezzi reali. La variazione delle tariffe può anche tener conto di eventuali recuperi di qualità, di eventi imprevedibili, di mutamenti del quadro normativo o inerente il servizio universale e di costi sostenuti per promuovere l'uso efficiente delle risorse presso la domanda<sup>3</sup>.

L'Autorità ha il diritto di richiedere qualsiasi informazione le sia necessaria per le proprie valutazioni e controlla il rispetto

delle convenzioni, dell'eventuale contratto di programma e del regolamento di servizio. Nell'esercizio della propria attività ha il potere di promuovere sanzioni amministrative e di sospendere l'attività dell'impresa o di proporre la sospensione o la decadenza della concessione.

Le concessioni non possono superare i quarant'anni e sono a titolo oneroso. La convenzione e l'eventuale contratto di programma devono riportare gli obiettivi generali e specifici della concessione, gli obblighi reciproci, le procedure di controllo e di sanzione, le procedure di indennizzo automatiche e le modalità di rinnovo. Per quanto riguarda in particolare il settore elettrico, viene confermato il principio di applicare tariffe uguali a tutti gli utenti di una certa categoria, indipendentemente dalla localizzazione dell'utenza.

Le tariffe restano composte da due parti: una tariffa unitaria tesa a coprire i costi di struttura, che viene proposta dagli esercenti all'autorità e che è sottoposta al vincolo del *price-cap*, e un sovrapprezzo per la copertura dei costi di combustibile, che viene aggiornato seguendo meccanismi automatici predefiniti. Infine la legge chiede che entro due anni l'Enel e gli altri esercenti effettuino la separazione contabile delle diverse fasi – generazione, trasmissione e distribuzione – che devono essere trattate come se fossero gestite da imprese diverse.

Di per sé il testo di istituzione dell'Autorità non impone a priori grandi vincoli alla futura struttura del settore. Ciononostante indicazioni interessanti sono emerse durante il dibattito che ha preceduto l'approvazione della norma<sup>4</sup> sufficienti a chiarire l'idea che viene attualmente portata avanti.

Si intende introdurre la completa liberalizzazione della fase di generazione; a questo scopo, tutta la nuova capacità programmata e quella di sostituzione verrà assegnata in aste competitive. La produzione non dovrebbe inoltre più essere inclusa nel prossimo Disciplina di concessione all'Enel. Ulteriore competizione dovrebbe essere promossa dalla liberaliz-

Verso la liberalizzazione della produzione e degli scambi con l'estero e la concorrenza comparativa fra i distributori locali.

Viene introdotto il controllo delle tariffe mediante *price-cap*, confermando l'uniformità delle tariffe.



zazione degli scambi di elettricità con l'estero e dalla possibilità data ai consumatori qualificati e alle imprese municipalizzate di scegliere liberamente il fornitore di energia elettrica. Chiaramente il livello di competizione realmente introdotta nel sistema dipende dal numero di consumatori che avranno la facoltà di scegliere il fornitore, e quindi dalla definizione che verrà data di consumatore qualificato. Gli acquisti da privati avverranno comunque tramite l'Enel, in quanto viene adottato il sistema dell'acquirente unico, con il quale si vincolano tutti gli operatori che scambiano energia elettrica a servirsi di un unico intermediario.

A livello di distribuzione, che resta una fase caratterizzata, almeno a livello locale, da monopolio naturale, si intende introdurre forme di concorrenza comparativa (*yardstick competition*) fra i gestori locali. Va quindi da sé che anche in questa fase si dovrebbe assistere a un aumento dell'importanza del ruolo sostenuto da aziende diverse dall'Enel. In particolare dovrebbe crescere l'importanza delle aziende degli enti locali. A questo proposito ha però suscitato discussioni l'intenzione di vincolare tali sviluppi alla trasformazione di queste ultime in soggetti privati in termini sostanziali, cioè anche con la cessione del controllo ai privati.

Infine, per quanto riguarda la privatizzazione dell'Enel, sembra che la dichiarazione di voler iniziare il collocamento di azioni presso il pubblico, in tempi brevi, sia un'intenzione portata avanti con decisione. In ogni caso il modello di alienazione non dovrebbe discostarsi da quello già adottato per l'ENI, mantenendo almeno per i primi due o tre anni il controllo nelle mani dello Stato. Il collocamento delle azioni sarebbe offerto al grande pubblico, per creare un'ampia base di azionisti, contando su una promozione presso utenti e dipendenti. La perdita di controllo sarebbe dunque posticipata e le sue modalità saranno dunque ulteriore oggetto di discussione. È probabile che, quando venisse intrapresa tale opzione, essa riguarderebbe in primo luogo l'attività di generazione.

### Attenzione: copiare non basta

L'obiettivo di chi studia l'assetto del settore elettrico e la sua regolamentazione è quello di massimizzare il benessere dei cittadini, trovando il meccanismo capace di fissare prezzi bassi, ma non al punto di causare uno spreco di risorse scarse. Va inoltre tenuto presente che questa opera di programmazione estremamente complessa avviene attualmente in un contesto in cui i gradi di libertà del legislatore sono limitati dalle normative comunitarie che impongono l'apertura dei sistemi elettrici nazionali agli scambi comunitari.

Lo schema che attualmente gode di maggior favore è quello che è stato adottato per la privatizzazione del settore elettrico inglese, in cui si è proceduto a distinguere le fasi di produzione, per introdurre livelli e modalità di competizione differenti in ognuna. Esso viene assunto a modello di riferimento sia dai teorici, sia dai politici. In realtà il favore di cui gode non è sufficientemente critico, non considerando in modo abbastanza approfondito le motivazioni e le conseguenze delle differenti scelte; neppure si tiene in conto il fatto che l'esperienza non si è ancora conclusa e quindi, malgrado i fiumi di carta che già sono stati scritti su di essa, un vero bilancio di vantaggi e difetti non può ancora essere fatto; infine occorre tener presente la diversità di condizioni operative, in particolare per quanto riguarda l'indipendenza energetica<sup>5</sup>.

Ecco allora, in conclusione di questo articolo che tenta di impiegare gli strumenti della teoria per fornire chiavi di giudizio e strumenti decisionali nell'attuale fase di transizione da una struttura monopolistica a una concorrenziale, alcuni punti critici che non possono essere sottovalutati da chi ha il ruolo politico di decidere la strada da intraprendere, e che possono essere utilizzati dagli osservatori per valutare le proposte dibattute.

Due caratteristiche tecniche del settore elettrico devono essere considerate approfonditamente al momento di progettarne

L'esperienza inglese di privatizzazione del settore elettrico è interessante, ma non può essere meccanicamente copiata in Italia.



la struttura futura, se si desidera che l'apertura dei mercati coincida con un'effettiva apertura alla concorrenza:

a) tutti i flussi di elettricità si muovono su una singola griglia;

b) l'elettricità non può essere immagazzinata, ed è quindi necessario bilanciare continuamente domanda e offerta in ogni punto della griglia, pena danni alle strutture.

Queste due caratteristiche sottolineano il ruolo dei due nodi che rappresentano monopoli naturali nella catena di produzione dei servizi elettrici: la rete fisica di trasmissione e l'organizzazione centrale di controllo e spedizione (*dispatch process*). È necessaria per il funzionamento di un mercato concorrenziale, una corretta gestione di queste attività, che consenta l'accesso libero e su basi non discriminatorie a tutti gli interessati.

Con una visione di ancor più ampio respiro, emerge anche la necessità di creare un gestore di rete a livello europeo. In assenza di esso le strozzature al confine possono nei fatti essere utilizzate come barriere all'entrata, anche se l'accesso di terzi alla rete è teoricamente consentito.

Numerose altre considerazioni devono indurre a riflettere sul fatto che la divisione del mercato fra molti operatori non si traduce necessariamente in un miglioramento nell'efficienza del mercato e nel benessere dei consumatori. Se è vero che la fase della generazione non è più monopolio naturale, è molto probabile che le caratteristiche tecniche della produzione, congiunte alle necessità del mercato, facciano evolvere il settore verso un oligopolio naturale. Per di più l'osservazione delle aree già caratterizzate da strutture oligopolistiche fa emergere forti indizi di collusione fra venditori.

Inoltre il produttore corre notevoli rischi di comportamento opportunistico a valle, che implicano, in assenza di forme cooperative, un incentivo a minimizzare gli investimenti in impianti non riconvertibili, quali sono per la maggior parte quelli di

generazione, che potrebbero trasformarsi in costi non recuperabili (*sunk cost*).

Solo la creazione di un mercato centralizzato per le contrattazioni, operante come quelli già esistenti per numerose *commodity*, può permettere la nascita di un'effettiva concorrenza, sia perché limita i rischi del produttore grazie a una forte concorrenza fra acquirenti, sia perché può consentire al piccolo produttore specializzato di confrontarsi con i grandi oligopolisti che impiegano tecniche diversificate e che quindi possono garantire la sicurezza richiesta a un costo inferiore.

Infine non basta dimostrare che sia teoricamente possibile scindere le fasi di produzione per poi introdurre la concorrenza, perché tale operazione sia anche con sicurezza economicamente conveniente. Gli argomenti a favore del monopolio naturale, che circolano più in sordina perché anche in economia esistono le mode di pensiero, sono passati dalle economie di scala a quelle di diversità (o economie da integrazione verticale) e di coordinamento. Con questo non si nega che l'introduzione della concorrenza possa portare ad economie a livello di sistema. Deve essere però chiaro, contrariamente a quanto traspare nei termini del dibattito politico e nelle enunciazioni degli obiettivi, che l'attuale modello di ristrutturazione del settore si basa sulla scissione delle fasi di produzione e che quindi esiste un *trade off* fra vantaggi derivanti dalla concorrenza ed economie di integrazione, il cui bilancio non può che essere fatto a posteriori, e anche allora sicuramente con grandi difficoltà di lettura, data la complessità della trasformazione.

In conclusione ancora un accenno interessante in vista dell'imminente collocamento di una parte delle azioni Enel: privatizzare senza prima regolamentare e senza definire con chiarezza l'assetto per il settore non è solo mala politica, ma potrebbe rivelarsi anche un cattivo affare. Per quanto l'esperienza internazionale in tema di privatizzazioni nel settore dell'energia e i casi delle privatizzazioni già effettuate in Italia possa lasciar sperare in

Due nodi rappresentano dei monopoli naturali nella produzione di servizi elettrici: la rete fisica di trasmissione e il controllo sulla spedizione (*dispatch process*).

Esiste un *trade off* fra vantaggi della concorrenza ed economie di integrazione.

È un grave sbaglio privatizzare l'Enel senza prima regolamentare e definire con chiarezza l'assetto del settore elettrico.

una buona accoglienza da parte del pubblico, l'interesse può essere molto smorzato dal non sapere esattamente cosa si acquista.

## NOTE

<sup>1</sup> I consumatori privati con bassi consumi di energia elettrica, che costituiscono la cosiddetta fascia sociale, godono in Italia di tariffe particolarmente favorevoli (contrariamente a quanto accade all'estero dove le tariffe sono regressive). In realtà il provvedimento è andato ben al di là dell'obiettivo di garantire a tutte le famiglie il diritto a godere di un servizio essenziale; infatti, ancora oggi che i criteri di formazione della fascia sono diventati più selettivi, la maggior parte delle utenze private ricade nella tariffa agevolata.

<sup>2</sup> Si intende per distribuzione l'insieme di attività che riguardano la vendita dell'elettricità agli utenti finali e tutta la gestione della rete a bassa distribuzione. In realtà anche la rete in bassa tensione potrebbe essere gestita, come si progetta di fare per quella ad alta tensione, consentendo l'accesso alla rete stessa a numerosi venditori.

<sup>3</sup> Naturalmente l'adozione del *price-cap*, che è un meccanismo di adeguamento delle tariffe, lascia aperto tutto il problema della fissazione del livello iniziale del prezzo. Da tale livello, che può garantire solo la copertura di tutti i costi, o anche consentire un'adeguata redditività, dipende l'interesse di nuovi operatori ad entrare nel settore

elettrico e quello dei risparmiatori ad acquistare azioni dell'Enel.

<sup>4</sup> In particolare il discorso del Presidente del Consiglio Lamberto Dini al Senato del 29/9/95.

<sup>5</sup> È importante sottolineare che tale modello non è l'unica alternativa possibile al monopolio. In Giappone per esempio, il sistema funziona basandosi su numerosi produttori locali verticalmente integrati.

## BIBLIOGRAFIA

- CLO A., *A Firenze il futuro dell'energia elettrica*, in «Dimensione energia», n. 58, 1993.
- DE PAOLI L., *L'industrie électrique européenne face au marché unique de 1993*, IEFÉ conference, Milano, 1991.
- EINHORN M.A. (ed.), *From Regulation to Competition: New Frontiers in Electricity Markets*, Kluwer Academic Publishers, 1994.
- FONDAZIONE ROSSELLI, *I servizi di pubblica utilità in Italia '95. Rapporto sullo stato e sulle condizioni di sviluppo*, La Rosa, Torino, 1995.
- FRAQUELLI G., RAGAZZI E., *Regulation of the Electric Supply Industry in Italy*, Working Paper Ceris 2/1995, Torino.
- FRAQUELLI G., RAGAZZI E., *Vertical Economies in the Electric Utility Industry, Evidence from Italian Municipal Firms*, in corso di pubblicazione su «Rivista internazionale di scienze sociali», 1995.
- ZANETTI G. (a cura di), *Storia dell'industria elettrica in Italia. 5: Gli sviluppi dell'Enel. 1963-1990*, Laterza, 1994.

# UNA AUTHORITY PER I SERVIZI IDRICI: LA RIFORMA DEL 1994 E IL SUO STATO DI ATTUAZIONE \*

di Walter Mazzitti

**A** quasi due anni dall'emanazione della legge di riforma del settore delle risorse idriche è certamente importante svolgere una pur breve disamina sullo stato di attuazione di tale legge, fondamentale per la riorganizzazione del sistema delle acque pubbliche, per la tutela della risorsa idrica e per la sua futura gestione.

La FAO ha espresso costante preoccupazione per la generale «incapacità di riconoscere ed accettare l'acqua come una risorsa limitata», sottolineando che, con le popolazioni in espansione e le economie in crescita, aumentano anche le rivalità ed i conflitti per le scarse risorse idriche. L'uomo non ha ancora compreso, o rifugge all'idea, che le disponibilità di acqua sono in forte regresso. Quello che a prima vista appare come un problema d'altri, di paesi a noi lontani o di una dimensione talmente ampia da coinvolgere interessi sovranazionali, di fatto giunge invece a coinvolgerci direttamente, se pensiamo ad esempio agli effetti di un fenomeno mondiale come la siccità, che si riflette in modo devastante sulla disponibilità di risorse di molte delle nostre regioni meridionali.

Da alcuni anni la comunità scientifica ha messo a punto modelli numerici che dimostrano l'esistenza di «cicli» meteorologici caratterizzati ora da temperature più fredde e maggiore piovosità, ora da temperature più calde e minore piovosità. Il ciclo secco-caldo, che ha cominciato ad investire la penisola nel corso degli anni '80 è destinato – secondo le previsioni degli esperti – a perdurare almeno 20 o 30 anni ancora.

## Il sistema idrico in Italia

Questi fenomeni provocheranno sull'Italia un aggravarsi del problema idrico e disegnano uno scenario per i prossimi decenni estremamente preoccupante. La carenza d'acqua si è fatta sentire in modo particolarmente pesante negli anni '88, '89, '90, '91 e '94, con danni alla sola economia agricola, in termini di mancate produzioni, stimati in decine di migliaia di miliardi (7-8000 miliardi nella sola annata agraria 1989-90); mentre i danni ambientali sono evidenziati da quei fenomeni di «desertificazione» (impoverimento della flora, diminuzione delle specie vegetali, alterazione dell'habitat naturale per la fauna) ormai visibili in talune aree dell'Italia meridionale e centrale. Nel corso del '94 si è registrata nel Mezzogiorno una quasi totale assenza di pioggia in un arco di tempo compreso fra aprile e dicembre, con una riduzione ai minimi termini delle riserve contenute negli invasi di raccolta.

Tuttavia deve rilevarsi che i fattori di crisi non sono riconducibili in via esclusiva a radicali mutamenti climatici, ma anche a carenze strutturali, conseguenti alla mancanza di una corretta e lungimirante pianificazione. È il caso di ricordare, a puro titolo di esempio, che molti invasi sotto costante osservazione da parte del servizio dighe, non sono più capaci di contenere – perché divenuti obsoleti – gli originari quantitativi d'acqua.

Questo è il principale problema sul quale è assolutamente necessario fermare la nostra attenzione. È indispensabile che le nostre regioni del Meridione, e segnata-

Esiste una generale incapacità di riconoscere ed accettare l'acqua come una risorsa limitata.

I gravi danni della carenza d'acqua si fanno sentire soprattutto nelle regioni meridionali italiane.



I servizi idrici italiani sono gravemente inefficienti, soprattutto per la frammentazione dei gestori.

mente le isole, siano poste nel prossimo futuro nella condizione di poter far fronte con sicurezza ed efficienza alle carenze idriche conseguenti ai fattori climatici, siano dotate di efficaci piani di intervento, ma, soprattutto, puntino improrogabilmente alla accelerazione delle procedure per la completa attuazione del sistema idrico integrato disciplinato dalla legge 36/94.

La situazione dei servizi idrici in Italia presenta da tempo caratteristiche di evidente gravità, soprattutto a causa di una frammentazione troppo spinta delle gestioni, come risulta evidente dalla circostanza che ogni servizio di acquedotto serva in media poco più di 8.000 utenti e che le gestioni siano oltre 6.200, secondo il censimento Istat del 1987, relativo a 51,7 milioni di cittadini residenti nei comuni e loro frazioni. Le conseguenze registrate nella statistica Istat sopra menzionata mostrano deficienze che interessano, anche se saltuariamente, il 35% della popolazione italiana, secondo questa suddivisione: il 9% della popolazione dell'Italia settentrionale, il 28% di quella dell'Italia centrale ed il 70% di quella dell'Italia meridionale e insulare, nonostante che proprio in queste ultime regioni si siano verificati i più elevati investimenti negli ultimi cinquant'anni.

Lo stato reale risulterà ancora più evidente ove si consideri il fatto che circa 170 soggetti (per lo più aziende municipalizzate, aziende consortili o comuni di dimensioni superiori alla media) forniscono oltre la metà della popolazione e che pertanto l'altra metà è fornita da circa 6.000 gestori, con una media di poco più di 4.000 utenti ciascuno. In una situazione di tale dispersione dimensionale non è stato neanche possibile l'avvio di un processo tendente all'industrializzazione generalizzata delle gestioni sul territorio nazionale. Questa considerazione vale anche per gli altri segmenti del ciclo dei servizi idrici; basterà ricordare che, per i sistemi di raccolta delle acque reflue, abbiamo oltre 7.000 gestori ed oltre 2.000 gestori per la depurazione.

## La legge 36 del 1994 di riforma del settore idrico

La progressiva consapevolezza circa l'assoluta necessità di un radicale riassetto del settore idrico nazionale ha portato nel 1994 all'approvazione della legge n. 36, al cui interno sono state riprese in via generale le considerazioni avanzate da più parti sulle varie inefficienze che hanno da sempre caratterizzato il servizio idrico in tema di forme di gestione, tariffa, livello d'utenza ed equilibrio finanziario dell'esercizio.

Veniamo ora ad affrontare il primo aspetto cruciale della nuova disciplina, costituito dalle norme che riguardano le tariffe. Si tratta di un argomento affrontato recentemente dal Comitato di Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche e definito con la consegna al Ministero dei Lavori Pubblici del Metodo normalizzato per la tariffa di riferimento, nei termini di cui all'art. 13 della l. 36/94. La determinazione della tariffa di riferimento, sulla base della quale le singole Autorità di Ambito determinano la tariffa reale media ed i suoi successivi adeguamenti, risponde all'esigenza prioritaria di salvaguardare gli interessi degli utenti, tra cui figurano anche importanti settori industriali che utilizzano la risorsa nell'ambito dei processi produttivi – è il caso, ad esempio, delle imprese siderurgiche e tessili – o come materia prima, come avviene nell'ambito alimentare.

Per poter svolgere adeguatamente il ruolo di tutela dei consumatori, la tariffa di riferimento deve individuare criteri oggettivi e passibili di verifica per quantificare le varie categorie di costi connessi alla produzione del servizio idrico integrato, comprensivi dei costi di gestione, degli ammortamenti e della remunerazione del capitale di debito e dei mezzi propri. Tali valori di riferimento rappresentano inoltre, con riferimento specifico ai costi operativi, dei termini di paragone per gli effettivi costi sopportati dalle aziende di produzione, in modo da indurre le gestioni che più si discostano dai valori di riferimento, ad un più rapido recupero dell'ef-

Un aspetto cruciale della riforma del settore idrico è costituito dalle norme relative alla fissazione delle tariffe.



ficienza. Quest'ultima finalità rappresenta uno dei punti qualificanti della nuova disciplina tariffaria dettata dalla legge 36/94, la quale, oltre a prescrivere «la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio» al fine di consentire il recupero di condizioni di economicità e la realizzazione delle infrastrutture necessarie senza gravare di oneri impropri i conti pubblici, richiede che gli adeguamenti tengano conto degli «obiettivi di miglioramento della produttività».

### Il metodo del *price-cap* per la determinazione delle tariffe

Coerentemente con le successive finalità ed in linea con il disposto del Cip n. 34 del 18/12/91 relativo alla tariffazione di tutti i servizi di pubblica utilità, il Comitato ha adottato il metodo dei "limiti di prezzo" (*price-cap* nella terminologia anglosassone) come base per la determinazione della tariffa di riferimento. Tale metodo, ampiamente utilizzato nei Paesi anglosassoni, ha dato prova di saper creare gli opportuni incentivi ad una gestione sempre più efficiente dei servizi pubblici evitando il rischio, sempre presente in situazioni di monopolio naturale o legale, di accumulazione di sovrapprofitti monopolistici a danno dei cittadini-utenti. La validità generale del metodo del *price-cap*, introdotto per la prima volta nel nostro sistema, risulta riconfermata dalla recentissima legge istitutiva delle Authorities per l'energia elettrica ed il gas e per le telecomunicazioni, che lo cita esplicitamente nell'indicare i parametri cui ispirarsi nella definizione delle tariffe. Il principale merito del metodo dei "limiti di prezzo" consiste nella capacità di tutelare gli interessi degli utenti fissando un tetto alla crescita delle tariffe ed un obiettivo di incremento dell'efficienza tecnico-operativa. Il "limite di prezzo" è dato dalla somma tra la crescita dei prezzi al consumo programmata per l'anno corrente ed una ulteriore quota percentuale, graduata inversamente rispetto alla tariffa reale del-

l'anno precedente, volta a consentire la copertura finanziaria dei nuovi investimenti, assicurandone al contempo la gradualità necessaria al fine di limitare l'impatto degli incrementi tariffari. Per ciò che concerne i miglioramenti di produttività, la proposta del Comitato prevede incrementi annui compresi tra lo 0,5 e il 2% a seconda dello scostamento tra i costi operativi reali e quelli desunti dall'applicazione della formula presente nella tariffa di riferimento.

Un ulteriore vantaggio del metodo consiste nel considerevole grado di certezza che esso offre in merito all'entità ed al timing degli adeguamenti tariffari, con evidenti effetti benefici sulla capacità di programmazione sia della società di gestione che delle imprese utenti del servizio idrico. Il metodo in questione, mentre fissa dei limiti agli incrementi tariffari, lascia al futuro gestore la possibilità di ampliare i margini di guadagno agendo sul contenimento dei costi. Un rischio connesso all'applicazione incondizionata di tale criterio potrebbe rivelarsi nella possibilità che la riduzione dei costi si ripercuota negativamente sul livello degli investimenti e sulla qualità del servizio. A fronte di una tale prospettiva, la legge 36/94 prevede la definizione, da parte dell'Autorità di Ambito, del programma degli interventi di ampliamento ed ammodernamento necessari e la copertura tariffaria dei relativi costi, nonché l'indicazione, tramite decreti del Presidente del Consiglio, dei livelli di servizio minimi applicabili a tutto il territorio nazionale.

D'altra parte anche in Italia il diverso metodo della copertura dei costi per la definizione delle tariffe ha mostrato tutti i suoi limiti, riassumibili nella mancanza di incentivi all'aumento di efficienza e di certezze in merito all'entità ed al profilo temporale degli adeguamenti tariffari, ed appare destinato ad essere progressivamente sostituito dal meccanismo del *price-cap*, opportunamente integrato da norme, programmi e controlli a garanzia del livello e della qualità dei servizi erogati.

Diverso è il discorso relativamente ai con-

Il Comitato di vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche ha adottato il metodo dei *price-caps* per la determinazione delle tariffe.

I vantaggi dei *price-caps*: un tetto alla crescita delle tariffe, un incentivo all'efficienza tecnico-operativa.

Verso la individuazione della tariffa di riferimento attraverso un metodo normalizzato.

tenuti tecnici della proposta. Alla formula matematica espressione della tariffa di riferimento si è pervenuti dopo una accurata ricerca che ha coinvolto un campione assai ampio e significativo di società di gestione dei servizi idrici. Il risultato è stato una legge interpolare che riassume la correlazione statisticamente rilevata tra i costi operativi ed un numero limitato di variabili significative, facilmente misurabili. Non va dimenticato, infatti, che l'obiettivo del metodo normalizzato è quello di individuare dei criteri di realtà oggettiva, universalmente applicabili, con cui determinare, con un accettabile grado di approssimazione, i costi afferenti a un'azienda di produzione dei servizi idrici, senza considerare le differenti possibilità di comportamento dei singoli gestori.

Sebbene ineccepibile dal punto di vista metodologico, la ricerca del metodo normalizzato è andata incontro a notevoli difficoltà, dovute all'ampia variabilità delle tipologie e delle caratteristiche delle strutture idriche ed alla scarsa diffusione della contabilità industriale. Pertanto sarà inevitabile una revisione del metodo stesso, una volta che saranno disponibili i dati gestionali dei costituendi ambiti territoriali. I valori saranno allora riferibili alle nuove, maggiori dimensioni di esercizio ed incorporeranno, di conseguenza, gli effetti delle economie di scala; inoltre saranno sicuramente più precisi ed affidabili di quelli attualmente disponibili, considerato che la legge impone alle società di gestione la tenuta della contabilità analitica per centri di costo e la certificazione del bilancio.

Anche il tasso di remunerazione del capitale investito che concorre a determinare la tariffa di riferimento sarà oggetto di proposta di revisione entro il termine di dodici mesi. Il valore attualmente suggerito dal Comitato di Vigilanza è pari al 7%, un saggio da ritenersi soddisfacente se si considera, da un lato, il basso profilo di rischio delle società di pubblici servizi e, dall'altro, il ROI medio delle imprese italiane che negli ultimi cinque anni non ha mai superato il 6%, con valori medi nell'ultimo decennio pari al 4,5% per le im-

prese pubbliche ed al 4,6% per quelle private.

Il Comitato è convinto che il metodo proposto possa rappresentare una solida base per dare l'avvio al processo di riforma dell'economia dei servizi idrici; è altrettanto certo che l'elaborazione non abbia il carattere della definitività, nel senso che opportuni correttivi potranno essere apportati già in questa fase, ma una revisione del metodo si renderà necessaria allorché saranno disponibili i dati gestionali dei costituendi ambiti gestionali nei quali la riforma troverà applicazione.

### Lo Stato di attuazione della legge 36

Come si è segnalato, il 31 luglio scorso il Comitato di Vigilanza, nel rispetto degli impegni assunti ed in osservanza di una disposizione di legge nel frattempo intervenuta, ha trasmesso al Ministero dei Lavori Pubblici il metodo normalizzato per la determinazione della tariffa di riferimento nei termini voluti dall'art. 13 della legge 36/94. L'assolvimento di tale adempimento ha sortito un prevedibile effetto positivo tra gli operatori, che ormai da troppo tempo attendono segnali di concreta ripresa delle lenti fasi di attuazione della riforma. Purtroppo, al novembre 1995 – a quattro mesi circa dalla consegna del metodo normalizzato – il Ministro dei Lavori Pubblici non ha ancora portato a termine le consultazioni previste dall'art. 13, 3° comma, secondo cui il metodo è sottoposto al parere della Conferenza permanente tra Stato-Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano e delle autorità di Bacino di rilievo nazionale. Alcune Regioni lamentano di non trovarsi nella condizione di esprimere alcun parere in merito, non essendo state portate a conoscenza in modo ufficiale dal Ministero del contenuto degli schemi di metodo elaborati dal Comitato. Ad aggravare ulteriormente una situazione certo non rosea, deve aggiungersi che gli organi statali non hanno provveduto a portare a termine alcuno degli oltre venti atti che la legge affidava loro.

L'attuazione della riforma incontra difficoltà per i ritardi nelle procedure di consultazione e di individuazione degli ambiti territoriali attuali.

Purtroppo anche per quanto riguarda le Regioni si registrano inadempienze, come quelle relative al risparmio idrico o inerenti a momenti successivi alla determinazione degli ambiti territoriali ottimali. Si tratta, ad esempio, della futura disciplina del trasferimento del personale degli enti locali, aziende e simili, attualmente adibiti ad analoghe mansioni, ai soggetti gestori del servizio idrico integrato. Soprattutto va sottolineato come soltanto una Regione, la Toscana, abbia approvato la legge sugli ambienti territoriali ottimali, ai sensi dell'art. 8, che costituisce la prima premessa per la concreta attuazione della legge.

Certamente le elezioni politiche del 27 marzo 1994, la formazione del Governo, l'avvio dell'attività ministeriale, la crisi e la nascita del nuovo Governo e, da ultimo, le elezioni regionali, sono eventi che hanno fortemente influito sui tempi di attuazione degli adempimenti che la legge 36 riserva allo Stato ed alle Regioni. La diffusa situazione di scarsa attenzione alle problematiche connesse alla legge n. 36/94 si ripercuote anche sulla posizione degli enti locali, i veri protagonisti della riforma, assenti del tutto o quasi dal dibattito nazionale, che ha visto invece positivamente impegnate le categorie imprenditoriali e le rispettive associazioni. Queste ultime infatti, particolarmente attente all'evolversi della riforma, hanno offerto contributi costruttivi, ad esempio per la formulazione del metodo normalizzato per la tariffa di riferimento.

### **Come finanziare la fase preliminare**

Tra gli aspetti troppo spesso trascurati ai fini dell'attuazione della legge di riforma figura al primo posto quello del finanziamento degli atti propedeutici all'affidamento, da parte dell'Ambito, della gestione del servizio idrico integrato.

Mentre infatti a regime il meccanismo è abbastanza chiaro ed efficace, in funzione dell'equilibrio gestionale e tariffario, sembra che il legislatore abbia dimenticato la

fase preliminare, nella quale si appalesano particolarmente ingenti le spese di ricognizione del patrimonio, di progettazione e di apprestamento del piano finanziario. Al riguardo va messo in evidenza come l'attuale stato delle finanze locali non potrà certo garantire una spedita partenza del procedimento di concessione. La circostanza che i fondi per la progettazione (in senso lato), sia nel bilancio statale che in quelli regionali, non siano neanche sufficienti per le ordinarie esigenze dà la misura della gravità della situazione.

In ogni caso è sul problema dei piani finanziari che deve essere posta l'attenzione, vista la loro complessità e per certi versi peculiarità, tali da richiedere l'intervento di risorse finanziarie e di capacità tecniche di livelli tali da risultare difficilmente reperibili all'interno dei futuri Enti di Ambito. Sarà quindi inevitabile procedere all'affidamento di questa fase a strutture altamente qualificate e specializzate, che potranno se non altro garantire l'applicazione di procedure e di elaborazioni più avanzate, sperimentate ed affidabili. Tutte queste preoccupazioni, che in concreto evidenziano una prevedibile possibilità che il corso della riforma subisca un traumatico arresto, sono state adeguatamente rappresentate nelle competenti sedi, al fine di poter introdurre nella legge finanziaria le prevedibili ingenti risorse per far fronte alle accennate esigenze. Alcuni positivi segnali in tal senso sono rinvenibili nel disegno di legge collegato alla finanziaria (AS 2157 - A), nel cui testo sono state introdotte due norme, rispettivamente contenute nell'art. 1, commi 4, 5, 6, e nell'art. 14. La prima istituisce un documento, aggiuntivo a quello di programmazione economico-finanziaria da presentare al Parlamento, che riguarda una serie di previsioni legate all'assetto territoriale, alle reti infrastrutturali, alla difesa del suolo e alle risorse idriche, alla valorizzazione del patrimonio storico-artistico ecc. Tale norma si propone inoltre di individuare le risorse pubbliche disponibili per tali investimenti, la stima dei fabbisogni relativi, la possibilità di coinvolgere il capitale priva-

Come la riforma funzionerà a regime è chiaro, ma ogni attenzione va posta sulla fase preliminare di ricognizione del patrimonio idrico e di programmazione.



to nella realizzazione di opere pubbliche. La seconda istituisce presso la Cassa Depositi e Prestiti il fondo relativo per la progettualità con il quale, sia pure limitatamente alle aree depresse e in funzione dei finanziamenti comunitari, si pensa di far fronte alle esigenze di progettazione e simili nel settore delle opere pubbliche. Si tratta di piccoli passi ma indubbiamente significativi.

### **Coordinamento fra Regioni ed Enti locali**

Altro tema non sempre oggetto di sufficiente attenzione è quello, in buona parte connesso con il precedente, della mancanza di un adeguato contatto tra Regioni ed Enti locali in funzione della attuazione della legge 36/94.

Non v'è dubbio che una legge così innovativa e così complessa postuli un'accurata preparazione tecnico-giuridica, ma anche politica, dei soggetti chiamati ad attuare il passaggio più significativo, cioè la concessione del servizio. Non si può peraltro ipotizzare di escludere gli Enti locali fino al momento dell'approvazione delle leggi regionali sugli Ambiti e delle convenzioni tipo per poi, improvvisamente, investirli di compiti ed attribuzioni definiti altrove e senza il loro contributo.

Di converso, è necessario che i Sindaci collaborino sin d'ora per evitare la proliferazione di nuove gestioni affidate in concessione, in costanza della individuazione degli ambiti territoriali ottimali da parte delle Regioni. Tale prassi potrebbe pregiudicare la corretta ed efficace attuazione della legge 36/94, che ha per fine l'istituzione di gestioni industriali del ciclo completo dell'acqua e il superamento delle attuali gestioni frammentate e diseconomiche.

Il clima di incertezze generato dai ritardi normativi, gli effetti negativi di una persistente politica tariffaria differenziata, gli allarmismi di certa parte di informazione non sempre puntuale nel trattare la delicata materia, tendono a pregiudicare i giusti equilibri che il nuovo sistema dovrà ne-

cessariamente creare tra gestore ed utente, soggetto quest'ultimo che vive con giustificabile apprensione ed in uno stato pressoché confusionale un futuro niente affatto rassicurante e denso di interrogativi.

Su questo delicato argomento è assolutamente indispensabile che tutti i soggetti interessati concorrano a promuovere ogni iniziativa utile a garantire una corretta informazione sui notevoli effetti della riforma in atto, ruolo primario al quale non può né intende sottrarsi il Comitato di Vigilanza, organo istituzionale di riferimento dell'utente.

### **Il cittadino-utente al centro dell'attenzione**

Sotto tale profilo va rilevato che, per la prima volta, la nostra legislazione in materia, nel solco di una tradizione ormai consolidata nel più ampio ambito della normativa e delle politiche tecniche, pone al centro dell'attenzione e del sistema giuridico specifico il cittadino, nella sua qualità di utente del servizio pubblico. Proprio in questa prospettiva l'attività del Comitato di Vigilanza, nel garantire i diritti e le esigenze degli utenti, costituisce al tempo stesso una garanzia per il libero esplicarsi delle condizioni di mercato in modo da raggiungere, anche nel settore delle risorse idriche, una effettiva parità di condizioni che consentano la trasformazione delle aziende interessate in imprese tecnologicamente ed economicamente efficienti, capaci di avviare in tempi brevi quella che oggi viene comunemente attesa come l'era della industrializzazione dell'acqua.

La circostanza che la legge 36/94 non obblighi le Regioni ad istituire organismi regionali di garanzia dell'utenza non deve far dimenticare che questi hanno una funzione di estrema importanza ai fini della sua attuazione. La mancata previsione, nei diversi disegni di legge regionale, di organismi a livello quantomeno regionale, minaccia di vanificare lo sforzo di avvicinamento della Pubblica Amministrazione

Occorre facilitare il contatto fra Regioni ed Enti locali in funzione dell'attuazione della legge 36.

L'attività del Comitato di Vigilanza costituisce una garanzia per il libero esplicarsi delle condizioni di mercato.



alle esigenze ed ai concreti interessi del cittadino, poiché è impensabile che il Comitato di Vigilanza possa supplirvi con interventi diretti.

In questa prospettiva potrebbe risultare opportuno un riferimento alla ragguardevole esperienza anglosassone. Il Water Industry Act del 1991 ha riconosciuto agli organismi di garanzia degli utenti, nominati direttamente dal regolatore (potere questo, per la verità, guardato con diffidenza dai gestori), un ruolo di primaria importanza. La relazione annualmente rimessa al regolatore sulla qualità del servizio reso dal singolo gestore è pubblicata sui maggiori quotidiani del Regno e costituisce il cardine su cui si avviano le trattative fra Authority e gestore per la revisione periodica delle tariffe del servizio idrico.

Questi ed altri presupposti costituiranno valida base per la nascita di una vera e

propria cultura dell'acqua, condizione indispensabile per la nascita del mercato che esige uno sviluppo sereno e costruttivo delle relazioni tra i vari soggetti interessati e gli utenti del servizio. In questa prospettiva va collocata l'azione del Comitato di Vigilanza volta a favorire la costituzione di luoghi e momenti di consultazione con gli organismi regionali, le associazioni degli imprenditori, gli istituti finanziari e gli enti esponenziali degli utenti.

---

NOTE

---

\* Il presente contributo riprende l'intervento effettuato a Genova il giorno 16 novembre 1995 al convegno ECO AQUA - Mostra Mare Ambiente.

È necessario porre solide basi per la nascita di una cultura dell'acqua.

# LE TELECOMUNICAZIONI: QUALE POLITICA PER IL FUTURO?

di Laura Solimene

La risposta "europea" ai fallimenti di mercato è stata la proprietà pubblica; la soluzione "nord-americana" è stata la regolamentazione.

Molteplici ragioni hanno spinto al ridimensionamento del ruolo dello Stato nell'economia.

**I**l controllo da parte dello Stato della produzione di certi beni e servizi può comportare sia la proprietà pubblica dell'impresa sia la regolamentazione dei prezzi o delle condizioni di fornitura.

Fino a qualche anno fa in Europa e, in misura considerevolmente minore, negli Stati Uniti la proprietà pubblica di alcune attività, specialmente nel settore dei servizi, era considerata da molti economisti come una risposta indispensabile ai vari tipi di fallimenti del mercato; quali l'esistenza di beni pubblici, il monopolio naturale e le esternalità. Mentre la proprietà pubblica può essere considerata come la soluzione "europea", i controlli sui prezzi e la regolamentazione sono stati in generale la soluzione "nord-americana" ai fallimenti del mercato; comunque la conseguenza di entrambi questi approcci è stata l'eliminazione della concorrenza.

Di recente la percezione della mediocre efficienza delle imprese nazionalizzate in combinazione con i crescenti dubbi sull'efficienza di alcuni dei più utilizzati meccanismi di regolamentazione hanno spinto verso una riconsiderazione del ruolo dello Stato e dei suoi modi di intervento nell'economia. Dalla metà degli anni '70 negli Stati Uniti sono stati avviati diversi programmi di deregolamentazione e durante gli anni '80 alcuni di essi hanno subito notevoli progressi. Altrove i processi di deregolamentazione sono iniziati più tardi ma hanno avuto un'accelerazione durante la seconda metà degli anni '80. In Paesi come la Gran Bretagna, la Francia e la Germania, prevalentemente caratterizzati da proprietà pubblica nel settore dei servizi, questo

processo di revisione, pur con diversa intensità, è consistito nella sostituzione della proprietà pubblica con la privatizzazione e la regolamentazione. Solo in un numero ridotto di casi i programmi di privatizzazione hanno creato mercati non regolamentati.

Le ragioni che hanno spinto al ridimensionamento del ruolo dello Stato nell'economia sono state molteplici e differenti. Fra di esse è possibile sottolineare:

- a) la revisione degli argomenti teorici a favore del controllo statale;
- b) i risultati di molti lavori empirici che hanno rivelato una mediocre efficienza delle imprese pubbliche rispetto a quelle private;
- c) l'impatto dell'elevato tasso di trasformazione tecnologica sulla funzione di produzione in termini di intensità dei fattori produttivi e di rendimenti di scala;
- d) i recenti sviluppi delle teorie sulla regolamentazione che hanno fatto sorgere alcuni dubbi sui costi e benefici della regolamentazione stessa;
- e) l'esistenza di governi conservatori che tramite le politiche di liberalizzazione hanno voluto dimostrare la loro inclinazione verso un'economia di mercato.

Anche in Italia, dall'inizio degli anni '80, si è acceso un vivacissimo dibattito sulla revisione della linea di demarcazione tra controllo statale e controllo privato, ma esso, tuttavia, ha interessato solo marginalmente i servizi di pubblica utilità essendosi concentrato, per la maggior parte, sulle attività industriali e finanziarie gestite dalle partecipazioni statali. Ciò è abba-

stanza sorprendente alla luce della scarsa efficienza del settore dei servizi in Italia, che avrebbe dovuto innescare un ripensamento più ampio sul ruolo dello Stato nell'economia e permettere di individuare i passi necessari per eliminare le inefficienze esistenti.

Il dibattito in corso tra gli studiosi, le forze politiche ed i portatori di interessi ha chiarito ormai molte posizioni e difficoltà, e molti problemi. Comunque, esso sembra individuare nel cambiamento dell'assetto proprietario lo strumento principe per innalzare il livello di efficienza gestionale delle produzioni, ma, pur volendo assegnare a questo strumento un ruolo di primaria importanza, esistono altri fattori che influenzano l'efficienza di un'impresa e dalla cui modifica possono emergere miglioramenti in termini di efficienza.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in una relazione al Presidente del Consiglio del luglio 1994, ha fornito una sintesi equilibrata degli obiettivi che vanno perseguiti e delle modalità concrete da adottare nel settore dei servizi di pubblica utilità. «La prospettata privatizzazione delle imprese operanti nella fornitura dei principali servizi di pubblica utilità dovrebbe essere prioritariamente indirizzata ad introdurre, eventualmente anche attraverso opportuni e preventivi interventi di riassetto societario, sostanziali modificazioni dell'attuale modello organizzativo che consentano di configurare strutture di offerta funzionali all'attuazione della concorrenza. Ugualmente necessario risulta l'avvio di una complessiva politica di liberalizzazione diretta a garantire più agevoli condizioni di accesso ai mercati, mediante la progressiva eliminazione dei numerosi e spesso ingiustificati vincoli normativi frapposti al concreto esercizio del diritto di iniziativa economica» (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, 1994, p. 12).

Di seguito, si vuole fornire un contributo al dibattito in corso nel nostro Paese tramite alcune riflessioni relative al settore delle telecomunicazioni (TLC).

## La "rivoluzione" nelle telecomunicazioni

Il settore delle telecomunicazioni (TLC) fornisce un interessante esempio della "rivoluzione" in atto. Quello che una volta era definito come il mercato stabile e non-competitivo sia del servizio telefonico che dell'industria manifatturiera ad esso collegata è ora un settore sempre più concorrenziale e, con l'avvento di un gran numero di nuovi servizi, si tende sempre di più ad associare la nozione di monopolio naturale alla sola gestione della rete locale. A partire dalla seconda metà degli anni '60, da una relativa stabilità tecnologica, con gestori che fornivano un solo prodotto ad un'utenza poco sofisticata si è passati ad una serie di "rottture" tecnologiche che hanno aperto nuove possibilità al mondo delle telecomunicazioni modificando le condizioni stesse di fornitura del servizio. Si è molto discusso sul ruolo del progresso tecnologico nel cambiamento della struttura del mercato delle telecomunicazioni e, sicuramente, esso può essere visto come il fattore scatenante dei cambiamenti in atto. In particolare, l'elettronica ha sostituito i metodi elettromeccanici di smistamento delle informazioni e, nel campo della trasmissione, le nuove tecniche trasmissive, quali fibre ottiche, satelliti e la telefonia personale, si stanno sviluppando in luogo di quelle basate sui cavi coassiali. Il primo effetto di questi cambiamenti si verifica sulla struttura dei costi dei gestori e si traduce nel superamento della necessità di un'unica impresa per minimizzare i costi di produzione permettendo, di conseguenza, di ridisegnare i confini dei monopoli naturali. Inoltre, l'evoluzione tecnologica ha generato nuovi prodotti e nuovi mercati le cui caratteristiche si allontanano da quelle tipiche del monopolio naturale.

## I mutamenti istituzionali

È probabilmente nota a tutti la situazione di profonda complessità istituzionale che ha caratterizzato, per decenni, la gestione

In Italia il dibattito si è concentrato sulla privatizzazione delle attività industriali e finanziarie gestite dalle partecipazioni statali.

Le linee di indirizzo nel settore dei servizi di pubblica utilità.

Cosa è cambiato nel settore delle comunicazioni: con le nuove tecnologie è superata la necessità di un'unica impresa per minimizzare i costi di produzione.



Una breve cronaca dei cambiamenti istituzionali nel settore TLC in Italia, fino al debutto di Telecom Italia in Borsa.

del servizio di TLC in Italia. Questa situazione si è radicalmente modificata nel corso dell'ultimo biennio, che ha visto il superamento dell'assetto tradizionale e la creazione di un nuovo contesto che dovrebbe consentire alle TLC italiane di competere in maniera adeguata con i principali concorrenti esteri.

Dopo un lunghissimo dibattito, la legge n. 58 del 29 gennaio 1992 ha iniziato la fase di riorganizzazione del settore delle telecomunicazioni italiane. Tale legge ha risposto a due esigenze fondamentali: da una parte, in adesione a precise direttive dell'Unione Europea, ha separato le attività di gestione svolte dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni tramite l'azienda telefonica statale (ASST) da quelle di indirizzo, normazione e controllo. Dall'altra parte ha previsto l'unificazione nell'ambito dell'IRI del settore delle telecomunicazioni, in parte gestito fino a quel momento direttamente dallo Stato e in parte affidato in concessione a società del gruppo IRI/STET.

La delibera del Cipe del 2 aprile 1993 ha individuato contenuto e fasi del riassetto finale del settore che, ormai completato, ha portato all'unificazione delle società concessionarie del gruppo IRI in un gestore unico: Telecom Italia. Inoltre tale delibera ha individuato due ulteriori linee di azione consistenti nella trasparenza tra le attività gestite in concessione esclusiva e quelle gestite in altri regimi regolamentati e nella netta separazione tra le società esercenti servizi di TLC e società manifatturiere ed impiantistiche<sup>1</sup>. Il 19 marzo 1994, una volta completati tutti gli adempimenti, i Consigli di Amministrazione delle società interessate hanno approvato il progetto di fusione per incorporazione in SIP delle società concessionarie, determinando i rapporti di concambio delle azioni di Italcable, Telespazio, Iritel e Sirm in azioni SIP. Il processo di incorporazione è stato completato il 27 luglio 1994: in tale occasione SIP ha mutato il proprio nome in Telecom Italia, che il 18 agosto 1994 ha debuttato alla Borsa di Milano. Con il gestore unico si è data origine ad

un'impresa di dimensioni ragguardevoli, con un giro d'affari che la pone al sesto posto tra gli operatori mondiali di TLC<sup>2</sup>. Comunque l'indubbia soddisfazione che ha accompagnato la costituzione di Telecom Italia non deve far dimenticare che il nostro Paese ha raggiunto un assetto europeo con notevole ritardo; ciò evidentemente ne condiziona la performance complessiva rendendo più difficile far fronte alle sfide del riassetto tariffario, delle alleanze internazionali, dell'erosione del mercato affari da parte della concorrenza, in un contesto reso più complesso dall'incalzare dei processi di liberalizzazione.

### I processi di liberalizzazione

Negli ultimi anni l'Unione Europea (UE) ha sviluppato una politica di graduale liberalizzazione del mercato delle TLC, che ha trovato nel Libro Verde sulle telecomunicazioni del 1987 il suo fondamento e l'indicazione delle tappe da seguire.

Di conseguenza si è avuta dapprima la piena liberalizzazione del mercato dei terminali, e successivamente quella dei servizi a valore aggiunto, mentre la trasmissione dati è stata liberalizzata a partire dal 1° gennaio 1993. Anche i servizi mobili hanno rappresentato un'area dove la liberalizzazione si è sviluppata con grande rapidità, coinvolgendo praticamente tutti i Paesi membri dell'Unione Europea. Infine, per quanto riguarda il settore manifatturiero, il 17 settembre 1990 è stata varata la direttiva CEE 90/531 che ha stabilito le regole per gli appalti pubblici nei cosiddetti settori esclusi<sup>3</sup>.

Se nei primi anni la politica di liberalizzazione si è sviluppata con gradualità, nell'ultimo biennio essa ha subito una brusca accelerazione. Nonostante questo, nelle diverse nazioni la trasposizione delle direttive comunitarie ha seguito andamenti diversi; alcune nazioni hanno anticipato le indicazioni dell'Unione Europea, altre si stanno faticosamente adeguando ad esse. Innanzitutto, è avvenuta la progressiva separazione dei gestori dai Ministeri delle

Nei l'ultimo biennio la politica di liberalizzazione è accelerata bruscamente in Europa.



Poste e Telecomunicazioni mediante la creazione di aziende autonome (British Telecom, France Telecom, Telekom in Germania e recentemente Telecom Italia) che hanno un diverso assetto istituzionale, in alcuni casi a proprietà privata, in altri ancora controllate dallo Stato. La liberalizzazione maggiore è avvenuta nel Regno Unito, dove, oltre alla privatizzazione del gestore, si è introdotto nei servizi di base un secondo operatore e si è anche istituita un'autorità pubblica autonoma con ampi poteri di regolamentazione del settore (OfTel). Infine, sempre nel Regno Unito, si è giunti alla decisione dell'aprile 1992 di abbandonare il regime di duopolio con la completa liberalizzazione del mercato della fornitura dei servizi telefonici di base. Non c'è dubbio che la linea seguita dall'Unione Europea abbia accelerato anche nel nostro Paese il processo di liberalizzazione: ciò è avvenuto attraverso l'approvazione della Legge Comunitaria 1993, che recepisce nel nostro ordinamento, sia pure con grossi ritardi e non senza problemi, varie direttive UE. Al di là delle difficoltà, comunque, il cammino verso la liberalizzazione prosegue, anche per il ruolo di stimolo all'apertura dei mercati progressivamente assunto dall'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato. Nell'ottobre 1993 l'Autorità ha chiuso l'istruttoria avviata contro SIP sostenendo che l'esercizio del servizio radiomobile GSM, in via esclusiva da parte di SIP, costituiva abuso di posizione dominante, e sollecitando la concorrenza tra più gestori. A metà dicembre 1993 il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni ha comunicato la propria decisione di introdurre in Italia la concorrenza nella gestione dei servizi radiomobili in tecnologia numerica, assegnando alla SIP il 50% delle risorse di banda disponibili per il servizio pubblico e pubblicando il bando di prequalificazione. Successivamente ha introdotto una gara per l'attribuzione della seconda licenza. Il 28 marzo 1994, il Consorzio Omnitel-Pronto Italia<sup>4</sup> si è aggiudicato la gara per la concessione della seconda licenza di telefonia digitale paneuropea GSM.

## La regolamentazione

La regolamentazione economica consiste in ogni forma di intervento nel libero gioco concorrenziale volta a sostituire o condizionare il funzionamento delle forze di mercato attraverso il controllo dell'entrata ed il livello dei prezzi.

Per lunghissimo tempo la regolamentazione è stata associata alla presenza di monopoli naturali, in particolare nei servizi di pubblica utilità. La presenza di situazioni monopolistiche, ancorché legali, richiedeva che si ponesse un limite al potere del gestore, per assicurare il raggiungimento di obiettivi di:

*a) di ordine sociale:* tali finalità si riassumono sostanzialmente nei concetti di "universalità del servizio" e di "tariffe giuste" che, codificati nella legislazione statunitense negli anni '30, sono diventati da allora punto di riferimento per la politica delle telecomunicazioni a livello mondiale;

*b) di ordine economico:* in questo contesto il principale obiettivo era di costringere il gestore monopolista a produrre in condizioni di efficienza, attraverso l'uso di procedure amministrative, data l'assenza del mercato.

L'esercizio della funzione regolativa venne tipicamente attribuito in Europa ai Ministeri delle Poste e delle Telecomunicazioni, mentre negli Stati Uniti fu affidato ad un organismo autonomo, sia pure governativo, quale la Federal Communication Commission (FCC).

Con il passare degli anni, tuttavia, sono apparsi evidenti i limiti a cui conduceva la gestione monopolistica dei servizi pubblici, per cui i governi si sono generalmente orientati verso forme di deregulation, accompagnate spesso dalla privatizzazione delle imprese pubbliche, nella convinzione che questi nuovi modelli di gestione conducessero ad un miglioramento dell'efficienza.

Nei due decenni passati vi sono stati molti cambiamenti nella natura e nella estensione della regolamentazione economica sia

Anche in Italia la liberalizzazione procede spedita.

Le finalità sociali ed economiche della regolamentazione.

La gamma delle forme di intervento pubblico, dalla proprietà pubblica alla deregulation.

Di ogni metodo di intervento occorre valutare efficienza ed equità.

nella teoria che nella pratica. Molte strutture alternative di controllo sono state proposte; si può pertanto passare dall'assenza completa di regolamentazione alla proprietà pubblica dell'impresa, vista come una forma estrema di regolamentazione. Tra questi due estremi esiste una vasta gamma di possibilità intermedie di intervento dello Stato.

Naturalmente il campo di azione della regolamentazione è il più ampio; recentemente l'intervento governativo ha anche riguardato la regolamentazione ambientale, la qualità dei prodotti e la sanità, ma nella presente analisi tali aspetti verranno tralasciati.

La distinzione tra regolamentazione "strutturale" e regolamentazione "comportamentale" non è sempre chiaramente delineata, perché esse non si escludono reciprocamente. In generale la prima è meno esigente in termini di informazioni necessarie e determina quali imprese o singoli possono operare ed in quali attività. La regolamentazione "comportamentale" si occupa del comportamento delle imprese e lo influenza imponendo vincoli o fornendo incentivi. In genere la regolamentazione "strutturale" non è sufficiente per raggiungere gli obiettivi di efficienza tecnica ed allocativa e, pertanto, un tipo di controllo diretto tramite la fissazione dei

prezzi e altri aspetti del comportamento delle imprese è diventato una caratteristica comune di molti settori dove la concorrenza è irrealizzabile o inefficiente.

Confrontando il meccanismo dei vincoli con quello degli incentivi è evidente che il primo è generalmente orientato a modificare il comportamento dell'impresa. Esso, però, ne influenza il comportamento solo quando è vincolante e non ha alcun impatto diretto sul bilancio dello Stato. Il secondo meccanismo è orientato al rendimento, ha un impatto diretto sul bilancio dello Stato e generalmente può comportare costi più elevati di controllo.

La giustificazione tradizionale data dagli economisti per l'intervento dello Stato nell'economia è stata in termini di fallimenti del mercato, ma questa teoria spiega solamente il motivo per cui in particolari situazioni il mercato non è in grado di raggiungere un'efficiente allocazione delle risorse e non perché le imprese pubbliche o altri metodi di regolamentazione potrebbero essere in grado di sostituirsi al mercato per ottenere risultati migliori. Disponendo di metodi alternativi di regolamentazione diventa di cruciale importanza verificare se essi differiscono sistematicamente in relazione all'efficienza e all'equità che si ripromettono di raggiungere. Deve comunque essere chiaro che la scelta che la società opera tra monopolio regolamentato (pubblico o privato) e concorrenza essenzialmente deregolamentata nel fornire i servizi di pubblica utilità è sempre più una scelta tra regimi istituzionali imperfetti, spesso anche fortemente imperfetti.

Da sempre lo strumento principale della regolamentazione, accanto al controllo dell'entrata nel settore, è stato il controllo delle tariffe. I criteri che ispirano la tariffazione in Italia sono quelli dell'equilibrio costi-ricavi da un lato, e della mutualità tra servizi ed utenze dall'altro. L'applicazione di questi criteri, ed in particolare del primo, ha condotto in sostanza all'affermarsi di un metodo di regolamentazione basato sul tasso di rendimento sul capitale investito<sup>5</sup>. Tale metodo provoca distorsio-

Tab. 1 *Quale intervento dello Stato?*

#### **Deregolamentazione**

##### **Regolamentazione**

###### strutturale

- controllo sull'entrata
- concessione di licenze od autorizzazioni

###### comportamentale

- regolamentazione dei profitti
- regolamentazione dei prezzi

##### **Offerta di concessione governativa** (franchise bidding)

##### **Yardstick Competition** (competizione comparativa fra gestori locali)

##### **Proprietà pubblica dell'impresa**

ni in seguito al tentativo dei gestori di aumentare il livello assoluto dei propri profitti. A questo fatto si è aggiunta la mancanza di meccanismi di aggiustamento automatici o periodici per cui, per esempio, in un quadro macroeconomico di elevata inflazione (periodo 1976-1984), gli adeguamenti tariffari furono largamente insufficienti a recuperare i maggiori costi. Inoltre, le delibere del Comitato Interministeriale Prezzi (Cip)<sup>6</sup> 20/2/1976, 6/11/1979 e 24/5/1982 stabilivano e ribadivano la necessità di agevolare l'utenza di rilevante interesse sociale e quella privata con minore capacità di spesa, specificando che gli incrementi tariffari dovevano interessare in modo predominante l'utenza affari e che una parte dei maggiori introiti doveva venire dal traffico interurbano nelle ore di punta. Tali principi si innestavano su un sistema telefonico senza unità di struttura e privo di meccanismi di ridistribuzione dei ricavi tra i gestori, fintantoché nel 1981 venne istituita la Cassa Conguaglio.

Nell'intento di modernizzare il sistema è stata recentemente avviata una politica di ristrutturazione tariffaria<sup>7</sup>. Le recenti modifiche, per la loro maggiore aderenza ai costi, segnano uno stacco rispetto al passato e, benché non modificano del tutto la marcata mutualità del sistema, sembrano rispondere ad esigenze di lungo periodo. Dal 1992 in poi una variazione tariffaria richiede un decreto del Ministro delle Poste e Telecomunicazioni con l'accordo dei Ministri del Bilancio e del Tesoro. Questo processo, seppur semplificato rispetto al passato, appare, comunque, più laborioso di quello utilizzato in altri Paesi europei. Con la delibera del Cip del 18 dicembre 1991 è stata introdotta anche in Italia l'ipotesi di un nuovo sistema di regolamentazione per le aziende di servizi pubblici. Tale provvedimento, che introduce il principio del *price-cap*<sup>8</sup> come metodo di regolamentazione tariffaria, è però assai incompleto poiché non viene costituito o individuato un soggetto che definisca in modo rigoroso ed indipendente i valori del *price-cap*.

Quest'ultimo aspetto è particolarmente delicato, in quanto l'amministrazione pubblica nel nostro Paese non è sempre riuscita a dotarsi di strutture e di capacità sufficienti ad assicurarsi indipendenza di giudizio ed è pertanto facilmente oggetto di "cattura" da parte del regolato, facendosi portatrice di interessi più vicini a quelli dell'impresa che a quelli del consumatore o del sistema economico nel suo complesso. D'altra parte, alcuni organismi di regolamentazione riescono ad operare solo con l'ausilio di informazioni provenienti da quelle stesse imprese che essi dovrebbero controllare. Tale situazione permane in Italia mentre nel mondo anglosassone, negli Stati Uniti prima e nel Regno Unito poi, si è intrapresa una strada diversa. La creazione di un'autorità quale la FCC negli Stati Uniti ed il più recente Office of Telecommunication (OfTel) britannico ha condotto alla formazione di organi indipendenti dal potere esecutivo, dotati di proprie risorse e di una qualificata capacità ispettiva. La forza e l'efficienza del regolatore dipendono anche dalla possibilità che questo ha di fungere da punto d'incontro tra interessi diversi. Infatti il modello anglosassone, imitato anche da altri Paesi, prevede un ruolo attivo del regolatore nel campo della qualità del servizio (*Competition and Service Utilities Act*, 1992) tramite la fissazione di standard specifici che l'impresa deve garantire agli utenti e la definizione delle eventuali sanzioni quando essi non vengano rispettati. Il lungo dibattito che in questi anni si è svolto nel nostro Paese sulla creazione di un'autorità di regolamentazione per i servizi di pubblica utilità ha portato, nel corso del 1993, alla presentazione di un disegno di legge delega (n. 2579, presentato il 27/4/1993) per l'istituzione di Agenzie per i servizi pubblici. Le complesse vicende politiche che hanno caratterizzato il nostro Paese a partire dall'approvazione della Finanziaria per il 1994 hanno tuttavia fatto sì che, a fine settembre 1994, sia scaduta la delega al governo per la costituzione delle Agenzie, nonostante che, nel frattempo, fosse maturata tra i ministri

La regolamentazione mediante il controllo delle tariffe telefoniche in Italia.

La fissazione amministrativa di *price-cap* è facilmente pilotata dallo stesso soggetto regolato.

La FCC negli Stati Uniti e l'OfTel britannico sono invece organi indipendenti, dotati di capacità ispettiva.



La strada per le Authorities in Italia è decisamente in salita.

Non ci dovrebbe essere privatizzazione senza una robusta tutela della concorrenza ma è difficile sviluppare concorrenza senza privatizzazioni.

La scelta dell'assetto proprietario è importante, ma ancor più importanti sono la liberalizzazione e la regolamentazione.

economici un'intesa sulla costituzione di un'autorità per il settore del gas e dell'elettricità, che avrebbe potuto aprire la strada alla costituzione degli organismi regolatori degli altri servizi. Solo nell'ottobre 1995 è stata approvata una legge quadro sulle Agenzie con una applicazione specifica al settore dell'energia, mentre per le telecomunicazioni sarà necessario un ulteriore provvedimento.

Questa contrastata vicenda relativa alla costituzione di autorità di regolamentazione conferma la complessità dei problemi che inevitabilmente i processi di liberalizzazione e di regolamentazione sono destinati ad incontrare.

### I progetti di privatizzazione

Negli ultimi tempi la privatizzazione, cioè il trasferimento ai privati della proprietà o del controllo di imprese gestite precedentemente dall'operatore pubblico, è diventata parte del programma del governo del nostro Paese. Non è questa la sede per riproporre il dibattito che ha condotto a questa svolta; è sufficiente ricordare come essa sia il risultato della crescente insoddisfazione della pubblica opinione per il cattivo funzionamento delle imprese pubbliche e della convinzione di parte di essa che un minor coinvolgimento dello Stato possa condurre ad una maggior efficienza economica, attraverso il controllo esercitato sulle imprese da parte del mercato.

A queste motivazioni di carattere ideologico e politico si sono aggiunte considerazioni di bilancio, legate alla possibilità di reperire fonti alternative per ridurre l'enorme debito pubblico, come hanno dimostrato i risultati ottenuti dai Paesi che per primi si sono posti su questa strada. Il governo si è però finora limitato ad indicare l'intenzione di privatizzare, senza definire alcuni aspetti cruciali, quali le procedure da seguire, gli acquirenti da privilegiare ed il contesto entro cui effettuare le privatizzazioni stesse. Infatti non tutte le soluzioni portano ai medesimi risultati e non tutti i contesti sono ugualmente accettabili.

La struttura proprietaria di un'impresa, il grado di concorrenza dei mercati e gli schemi di regolamentazione si influenzano a vicenda ed insieme determinano la performance complessiva delle imprese. In un contesto concorrenziale la proprietà privata è più efficiente, e quindi la privatizzazione va sollecitata, ma essa deve essere preceduta o accompagnata da adeguate misure atte a contenere il potere di mercato dei monopolisti. Infatti, spesso, nei mercati dove operano i servizi di pubblica utilità, anche quando le barriere legali all'entrata sono state abolite, i meccanismi di controllo dei comportamenti anticompetitivi sono deboli, con la conseguenza che i benefici economici della privatizzazione rischiano di essere grandemente ridotti. Tutto ciò induce a ritenere che non ci possa essere privatizzazione senza una robusta legislazione antitrust. Nello stesso tempo è difficile creare un ambiente più competitivo senza privatizzazioni, per cui privatizzazioni e concorrenza sembrano essere strettamente interrelate e vanno sviluppate insieme.

Ad oggi rimane difficile individuare i tempi di un possibile processo di privatizzazione nel nostro Paese, esso, comunque, sembra riguarderà prima il settore dell'energia e ad esso seguirà quello delle telecomunicazioni.

### Le sfide del futuro

A motivo dell'incertezza relativa al percorso e ai tempi con cui i cambiamenti appena descritti si attueranno, è difficile prevedere quale sarà esattamente l'impatto socio-economico dell'introduzione della concorrenza, ma il successo della transizione dal monopolio ad un sistema concorrenziale richiederà uno scenario certo di regole in cui gli operatori economici possano muoversi. La questione dell'assetto proprietario dei gestori dei servizi rimane importante, ma non così cruciale come da molti è stata definita. Assai più rilevanti sono le decisioni relative alla liberalizzazione dei mercati e alla scelta dei

meccanismi di regolamentazione da adottare.

L'avvento di una struttura del settore delle telecomunicazioni con una pluralità di operatori e di servizi offerti non implica una responsabilità minore degli organismi di regolamentazione, quanto la ridefinizione del loro ruolo ed attività. I sistemi di regolamentazione che possono essere adottati sono vari e di conseguenza la scelta deve indirizzarsi verso quei meccanismi che conducono ad un livello maggiore di efficienza dell'impresa e nel contempo non siano caratterizzati da elevati costi di gestione. Comunque è cruciale assegnare i poteri di regolazione ad un ente indipendente, distante dal soggetto regolato, ma anche sufficientemente schermato dal potere politico; in altre parole, ad Autorità cui assegnare competenze di regolazione su ciascun settore secondo il modello britannico, che implica un assetto di regolazione forte ed indipendente dal potere politico. L'indipendenza del regolatore è ancora più necessaria in un mercato in cui vengono ad intrecciarsi forme proprietarie diverse: se alcune parti del servizio sono a proprietà pubblica ed altre a proprietà privata, evidentemente sussiste una probabilità elevata che si verifichino casi di abuso di posizione dominante e di distorsione della concorrenza.

Un altro aspetto su cui il dibattito in materia di privatizzazioni dei servizi di pubblica utilità non è ancora stato approfondito riguarda quello che nel settore telefonico viene individuato come *universal service obligation*. Il principio che i servizi telefonici dovessero essere disponibili a tutti a prezzi ragionevoli è stato da sempre un obiettivo politico di cruciale importanza in tutti i Paesi del mondo. Qualora, come opportuno, rimanga l'obbligo del servizio universale, diventa necessario che il fornitore di tale servizio ottenga delle compensazioni. È però opportuno che questo non avvenga più all'interno del sistema tariffario mediante sussidi incrociati, che impediscono un'allocatione ottimale delle risorse, ma con una compensazione extratariffaria tutta da definire.

Non c'è dubbio che il tema del servizio universale ed in particolare su chi debba finanziare il mantenimento della rete pubblica sia particolarmente delicato, perché entra in conflitto con le tendenze alla liberalizzazione che stanno prevalendo. In Italia, per ora, il tema è rimasto nella penombra dato che il monopolista conserva una posizione ancora prevalente, ma potrebbe diventare di grande rilevanza, nel momento in cui si realizzerà anche da noi quella liberalizzazione che l'Unione Europea sta perseguendo e che gli sviluppi tecnologici stanno favorendo.

Alla luce di quanto appena affermato, l'ampio consenso su liberalizzazione, privatizzazione e regolamentazione deve trasformarsi da dibattito in grado di animare le tavole rotonde in decisioni coerenti di politica industriale. Due organismi, la Commissione della UE e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che godono di forti poteri in questo campo, possono aiutare il nostro Paese nel disegnare un sistema di regolamentazione che bilanci la necessità di promuovere i necessari investimenti con il desiderio da parte delle imprese di una sufficiente flessibilità di prezzi per rispondere alla concorrenza che emergerà dal mercato. Non sorprende che l'esempio più significativo di liberalizzazione del mercato nel settore dei servizi di pubblica utilità, quello relativo alla telefonia cellulare GSM, sia derivato da un abile gioco di sponda tra Autorità Garante e Commissione UE. Questa è sicuramente la strada su cui insistere, da cui potrebbero derivare novità significative in termini di apertura dei mercati e di regolamentazione degli stessi.

Il mondo delle telecomunicazioni vive ormai da tempo una grande trasformazione e, se non fosse che il termine è ormai abusato, si potrebbe parlare di rivoluzione, destinata a ripercuotersi profondamente sia sui gestori che sulle imprese fornitrici, ma anche sul sistema economico-sociale nel suo complesso. Per quanto riguarda gestori ed imprese è ovvio che coloro che si sono rafforzati nel corso degli ultimi anni risultano avvantaggiati nella sfida ormai

È cruciale che il regolatore sia una Autorità indipendente.

Occorre perseverare nel gioco di sponda fra Autorità Garante italiana e Commissione UE per aprire i mercati alla concorrenza.

in corso. Un "regolatore" con le caratteristiche prima descritte deve guidare il sistema economico verso la concorrenza, ricordando che dove questa non è realizzabile permane il compito di tutelare i consumatori.

## NOTE

<sup>1</sup> Sulla base di tale direttiva, l'IRI ha previsto innanzi tutto la divisionalizzazione delle varie attività e la possibilità di costituire, in caso di necessità, delle società autonome. Nel contempo, l'Ente ha proceduto alla separazione tra le società di servizio e le società manifatturiere ed impiantistiche, attraverso la creazione di un'apposita struttura societaria (Tecnitel), controllata da STET, a cui sono state affidate queste ultime.

<sup>2</sup> Nel 1993 il fatturato complessivo dei gestori italiani ha raggiunto i 27.119 miliardi di lire, con una crescita dell'8,3% rispetto all'anno precedente.

<sup>3</sup> I settori esclusi comprendevano il settore della produzione e distribuzione dell'acqua potabile, dell'elettricità, del gas, del petrolio e dei combustibili solidi, dei trasporti pubblici urbani e non, degli aeroporti e dei porti, e delle telecomunicazioni. La caratteristica saliente della direttiva è stata quella di estendere le procedure di appalto ai settori esclusi ed in particolare di concedere la possibilità di scegliere tra procedura aperta, ristretta o negoziata, purché essa fosse oggetto di pubblicità sulla «Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee». In Italia il recepimento di tale direttiva comunitaria ha generato uno scontro parlamentare ancora in atto, così come la proposta di modifica della normativa sui lavori pubblici, che si trascina tra enormi difficoltà davanti al Parlamento.

<sup>4</sup> Omnitel (controllata al 51% da Olivetti) detiene il 70% della compagine societaria del Consorzio, mentre Pronto Italia controlla il restante 30%. Il Consorzio ha iniziato nell'ottobre 1995 il suo lancio commerciale.

<sup>5</sup> La regolamentazione del tasso di rendimento (RoR) sul capitale investito implica che i ricavi dell'azienda regolamentata non possano superare tutti i costi ammessi dal regolatore più un "giusto" rendimento sul capitale investito. Nell'esperienza europea, pur adottando il principio dell'equo tasso di rendimento, non è stata generalmente fatta alcuna distinzione tra i costi ammissibili e non. Il principio è stato applicato *tout court* all'insieme dei costi sostenuti dal gestore del servizio e da qui deriva la definizione di *cost plus regulation*.

<sup>6</sup> Nel nostro Paese la legislazione in materia di tariffe telefoniche prevede il coinvolgimento di vari organismi, sia nella definizione dei criteri e delle caratteristiche specifiche, sia nell'iter decisionale. Per molti anni le tariffe sono state fissate con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministero delle Poste e Telecomunicazioni di concerto con il Ministero del Tesoro. Parallelamente lo Stato aveva facoltà di intervenire nel processo di determinazione dei prezzi attraverso il Cip che provvedeva a fissare le tariffe telefoniche urbane ed interurbane secondo le delibere del Cipe. Nel 1984 (d.p.r. 13 agosto 1984, n. 523) si era giunti ad una ricongiunzione dei due percorsi, rendendo inoltre obbligatoria una fase di controllo annuale della congruità delle tariffe.

<sup>7</sup> Il piano per la ristrutturazione delle tariffe telefoniche approvato nel dicembre 1992 dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni riconosce l'urgenza di apportare delle modifiche alla vigente regolamentazione tariffaria per renderla più coerente con quelle in vigore presso i principali partner europei. Il riallineamento è avvenuto essenzialmente con un aumento dei contributi fissi (canone) e delle tariffe per le conversazioni urbane, e una diminuzione per quelle a lunga distanza, dalle interurbane alle internazionali.

<sup>8</sup> Il *price-cap* è un metodo di controllo dei prezzi utilizzato per i servizi pubblici. L'aspetto chiave di questo metodo è che, per un periodo, in genere di quattro o cinque anni, il gestore può effettuare qualsiasi cambiamento desiderato sul livello dei prezzi, a patto che il prezzo medio di un predeterminato paniere dei suoi beni e servizi non aumenti più velocemente della differenza tra un indice dei prezzi al dettaglio (per esempio il tasso d'inflazione) ed un indicatore dei possibili guadagni di produttività dell'impresa.

## BIBLIOGRAFIA

- ARMSTRONG M., S. COWAN e J. VICKERS, *Regulatory Reform. Economic Analysis and British Experience*, The MIT Press, 1994.
- AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO, *Regolamentazione nei servizi di pubblica utilità*, Roma, 1994.
- PONTAROLLO E. (a cura di), *Apertura dei mercati e regolamentazione*, Seat, Roma, 1993.
- SOLIMENE L., *Regolamentazione dei mercati, efficienza e produttività. Il caso delle telecomunicazioni*, Giuffrè Editore, Milano, 1994.
- SOLIMENE L., *The Design of Regulatory Institutions in the Italian Telecommunications Industry*, in «Utility Law Review», vol. 5, n. 4, 1994.



# LE POLITICHE AGROALIMENTARI

di Roberto Pretolani

**I**l mercato internazionale dei prodotti agroalimentari è stato negli ultimi anni sotto i riflettori dei mass media, in particolare durante le lunghe trattative dell'*Uruguay Round* promosso dal Gatt. In tale circostanza sono stati messi sotto accusa i meccanismi di sostegno del settore agricolo attuati dai Paesi sviluppati e l'attenzione è stata rivolta in particolare alla Politica Agricola Comunitaria dell'UE, considerata responsabile delle distorsioni delle regole del commercio internazionale.

Gli accordi siglati a Marrakech sono diventati operativi a partire dal mese di luglio 1995 e la loro applicazione è controllata dalla nuova Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO). Da più parti è stato sottolineato che gli USA hanno vinto la battaglia e che di conseguenza è stato sancito un nuovo ordine mondiale anche nel settore del commercio dei prodotti agroalimentari. Tuttavia un tale approccio appare quanto meno semplicistico e non permette di valutare appieno le probabili conseguenze nel mutamento delle politiche di sostegno e di regolazione degli scambi.

Prima di addentrarci in una valutazione più articolata dei mutamenti in atto è utile ripercorrere brevemente le cause e le modalità di formazione delle politiche di sostegno nel sistema agroalimentare.

Le maggiori organizzazioni mondiali che operano in campo agroalimentare, in *primis* la FAO e il Gatt, nacquero nell'immediato dopoguerra, unitamente ad altre di tipo generale, per affrontare due ordini di problemi: le strategie degli approvvigionamenti alimentari e le regole del commercio internazionale.

Il ruolo delle organizzazioni internazionali nel corso della loro esistenza è stato notevolmente condizionato dal sorgere di organizzazioni economiche all'interno dei diversi blocchi di Paesi e dall'innalzamento di barriere, tariffarie e non, al libero scambio sui mercati internazionali. In particolare nel settore agroalimentare ha assunto sempre più peso la creazione di barriere *non tariffarie*, tradizionali (prelievi variabili, prezzi minimi all'import, contingenti, licenze, ecc.) e non tradizionali (caratteristiche igienico-sanitarie, requisiti qualitativi). Le politiche agroalimentari, nazionali o di gruppi di Paesi, sono state quindi orientate da fini politici generali e ciò ha determinato un profondo mutamento dei flussi di scambio dei prodotti agricoli e alimentari, soprattutto a danno dei Paesi in via di sviluppo.

È pertanto significativo che, proprio in corrispondenza dei profondi mutamenti nello scenario politico internazionale, vi sia anche un consistente riadattamento delle politiche di regolamentazione dei mercati, sia interni sia internazionali.

## Le modalità dell'intervento pubblico in agricoltura

Molteplici sono i motivi che giustificano l'adozione di misure di sostegno della produzione agricola e di regolamentazione degli scambi internazionali dei prodotti alimentari: in primo luogo ciascun Paese reputa fondamentale garantire una produzione agricola interna come fattore strategico, anche se ciò comporta un costo ele-

Il mercato di prodotti agricoli e agroalimentari è stato oggetto di molteplici politiche di sostegno.

Le barriere non tariffarie, tradizionali e non, hanno inciso pesantemente sui flussi di scambio dei prodotti agricoli.

Le ragioni e le modalità dell'intervento a sostegno dell'agricoltura.

vato per i consumatori (nel caso di prezzi garantiti) o forti stanziamenti di bilancio (nel caso di sostegno diretto); in secondo luogo gli Stati cercano di garantire, e di stabilizzare il reddito dei produttori agricoli perché il mantenimento in attività di un consistente numero di agricoltori presenta esternalità positive, quali la conservazione del territorio e dell'ambiente e lo sviluppo sociale delle aree rurali; in terzo luogo le politiche a favore dell'agricoltura sono viste come uno strumento di redistribuzione del reddito a favore di un'attività caratterizzata da una forte intensità di lavoro per unità di prodotto.

Le modalità di attuazione delle politiche di sostegno all'attività agricola sono molteplici e possono essere schematizzate in quattro gruppi:

- a) politica dei prezzi;
- b) politica delle strutture agricole<sup>1</sup>;
- c) politica dei mercati, in ambito interno ed internazionale;
- d) politica del territorio.

La preponderanza di una modalità di sostegno rispetto ad un'altra dipende in prima analisi dalle condizioni economiche generali, dal ruolo dell'agricoltura nel contesto della società, da impostazioni ideologiche. Generalmente viene adottato un *mix* delle precedenti politiche, date anche le forti interrelazioni tra le diverse misure.

Il tentativo più organico di costruzione di una politica agroalimentare fortemente articolata, a livello sovranazionale, è quello dell'Unione Europea, iniziato negli anni '60. Sulla base delle finalità dettate dagli artt. 38 e 39 del Trattato di Roma e dei principi stabiliti nella Conferenza di Stresa del 1958, il livello dei prezzi sui mercati agroalimentari dell'UE è stato progressivamente svincolato da quelli mondiali. Le regole di mercato della *Politica Agricola Comunitaria (PAC)* consistevano principalmente:

- a) nella costruzione di un mercato unico, interno agli Stati membri, obiettivo rafforzato con la caduta delle residue barriere

alle frontiere dal 1993, ma non ancora del tutto raggiunto;

- b) nell'innalzamento di forti barriere nei confronti dell'esterno, la cosiddetta *preferenza comunitaria*, temperata da accordi bilaterali con singoli o gruppi di Stati, quali ad esempio la convenzione di Lomé con i Paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico);

- c) nell'impiego comune di risorse di bilancio (*solidarietà finanziaria*), che oggi di fatto costituiscono la principale fonte di finanziamento per l'agricoltura dei singoli Paesi dell'Unione.

Lo sviluppo della PAC ha assicurato ai produttori fino all'inizio degli anni '80 la sicurezza del collocamento della produzione, prezzi stabili e noti in anticipo, una positiva dinamica dei redditi. Contemporaneamente ha garantito ai consumatori la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari e prezzi stabili anche se più elevati di quelli internazionali. Alla fine degli anni '70 la PAC aveva raggiunto gran parte dei suoi obiettivi, portando la bilancia agroalimentare dell'UE dal forte deficit iniziale verso il pareggio. Nel corso degli anni '80 si è però accentuato il divario tra il tasso di crescita della produzione agricola (oltre il 2% annuo) e quello dei consumi (circa l'1% annuo). Si sono così accumulate eccedenze produttive che hanno comportato enormi spese per lo stoccaggio e per lo smaltimento. Ciò ha portato anche ad una profonda crisi dei mercati internazionali delle *commodities* agricole e a battaglie commerciali di crescente intensità, con frequente manifestazione di fenomeni di *dumping*. I crescenti oneri di bilancio per la gestione della PAC non hanno inoltre impedito una diminuzione dei redditi reali degli agricoltori e l'aggravamento degli squilibri a livello territoriale e tra i diversi prodotti.

Contemporaneamente allo sviluppo della PAC, ed anche in seguito alla crisi produttiva mondiale dei primi anni '70, la maggior parte dei Paesi sviluppati aveva intensificato il sostegno alla produzione agricola, con il varo di nuove politiche di in-

La Politica Agricola Comune in Europa: principi e funzionamento.

centivo alle esportazioni o di restrizione delle importazioni oppure con significativi riadattamenti alle politiche di sostegno interno (ad es. *Farm Bill* degli USA).

### L'incidenza del sostegno

Un'idea più precisa della incidenza del sostegno alle produzioni agroalimentari, e della crescita dello stesso fino alla metà degli anni '80, può essere ottenuta analizzando la dinamica dell'Equivalente del Sostegno alla Produzione (ESP), che rappresenta il metro impiegato per paragonare la quota di reddito lordo agricolo attribuibile a tutti gli interventi pubblici quali: il sostegno dei prezzi interni, le tariffe doganali, i pagamenti diretti collegati al volume produttivo, le sovvenzioni per la riduzione dei costi, la spesa pubblica indiretta (sgravi fiscali, agevolazioni creditizie, ricerca scientifica, assistenza tecnica, ecc.). Nella tab. 1 sono riportati i valori dell'ESP, in milioni di dollari ed in percentuale rispetto al valore del reddito lordo agricolo, per alcuni Paesi e periodi significativi.

Rispetto al periodo iniziale di riferimento (triennio 1979-81), il sostegno si è forte-

mente accresciuto in tutti i principali Paesi, raggiungendo il massimo valore percentuale nel 1986 (51% in media Ocde), in corrispondenza (non casuale) con l'apertura dell'*Uruguay Round* del Gatt. Nel corso delle trattative Gatt, che hanno assunto come punto di riferimento l'ESP medio del triennio 1986-88, alcuni Paesi hanno consistentemente ridotto il sostegno (Nuova Zelanda, principale fautrice di una totale liberalizzazione dei mercati e USA). L'UE, prendendo in considerazione la strada della riduzione, ha incontrato inizialmente fortissime resistenze interne, e un deciso passo è stato compiuto solo negli ultimi anni con la riforma della PAC del 1992.

Da una sommaria analisi del livello dell'ESP proprio l'UE sembrerebbe la maggiore responsabile degli elevati livelli di sostegno. Tuttavia occorre ricordare che vi sono notevoli differenze strutturali tra l'agricoltura comunitaria e quella degli altri Paesi posti a confronto, in particolare nel rapporto tra manodopera e terreni coltivati. I rapporti tra ESP e superficie e tra ESP ed agricoltori, riassunti nella tab. 2, concorrono a spiegare la diversità tra le politiche dei Paesi ad agricoltura intensiva<sup>2</sup>, dirette ad un sostegno dei prezzi, ri-

Quanto incide il sostegno agricolo nelle sue diverse forme?

Sostegno ai prezzi nell'agricoltura intensiva (Europa) verso sostegno ai redditi nell'agricoltura estensiva (USA).

Tab. 1 *Dinamica dell'ESP in milioni di dollari e in percentuale del reddito lordo agricolo*

Paese	1979-81	1986-88	1990-92
Australia	989	1.211	1.438
Canada	2.998	6.267	7.518
Giappone	18.069	35.529	31.837
Nuova Zelanda	537	520	126
Stati Uniti	17.205	42.923	32.765
Unione Europea	42.189	67.439	84.049
Totale Ocde	83.279	162.034	163.392
Australia	9,2%	12,3%	13,0%
Canada	23,6%	46,0%	47,0%
Giappone	57,2%	75,7%	68,0%
Nuova Zelanda	17,8%	18,3%	4,0%
Stati Uniti	15,6%	39,3%	27,3%
Unione Europea	37,5%	49,7%	47,3%
Totale Ocde	29,3%	48,7%	43,7%

Fonte: Elaborazioni su dati Ocde.



I negoziati agricoli nell'ambito dell'*Uruguay Round* hanno visto due posizioni contrastanti.

spetto a quelle dei Paesi ad agricoltura estensiva, orientate al sostegno dei redditi.

### L'evoluzione delle politiche di sostegno negli anni '90

Come si è visto il forte aumento dei trasferimenti a titolo delle politiche agrarie, ma soprattutto l'assenza, o la scarsa efficacia, delle regole del commercio internazionale, avevano determinato un clima di accesa competizione sui mercati, innescando una spirale molto pericolosa. Alla metà degli anni '80 si è diffusa la convinzione che tale situazione non fosse più sostenibile e che andassero individuati nuovi strumenti e nuove regole per il sostegno. In tale quadro si è avviato l'*Uruguay Round* del Gatt e sono maturate le condizioni per la riforma della PAC, di cui possiamo riassumere brevemente i punti principali.

#### L'accordo Gatt nel settore agricolo

L'agricoltura nell'ambito dell'*Uruguay Round* è stata oggetto sin dall'inizio di un interesse particolare, costituendo per così dire un negoziato all'interno del negoziato, ed i maggiori punti di contrasto sono emersi proprio sui prodotti agricoli. Ciò soprattutto a causa della flessione della domanda a livello mondiale, dovuta fra l'altro al peggioramento della situazione dei Paesi in via di sviluppo, gravati da un

forte indebitamento, e alla crescita della produzione interna in alcune aree fino ad allora importatrici nette, come l'Unione Europea, l'India, la Cina.

I punti cruciali del negoziato sono stati la riduzione delle barriere tariffarie, la regolamentazione del sostegno all'agricoltura e la diminuzione delle barriere non tariffarie, tecniche ed amministrative. Le posizioni fondamentali che si sono confrontate sono state due. La prima rappresentata dagli Stati Uniti, dal Canada, dall'Australia e da altri Paesi grandi produttori ed esportatori di prodotti agricoli (cereali, soia, zucchero): tali Paesi subivano la concorrenza da parte dell'Unione Europea sia sul mercato interno europeo che sui mercati internazionali e, per questo motivo, hanno assunto una posizione tesa a ridurre il più possibile le misure di sostegno alle esportazioni. La seconda posizione, rappresentata dall'UE ed in collocazione più defilata dal Giappone, si opponeva alla richiesta americana di ridurre fortemente le tariffe doganali e di considerare come misure di sostegno del mercato anche le politiche strutturali e gli aiuti al reddito. Le ragioni di tale posizione consistono nell'esigenza di tutelare da un lato un'agricoltura "povera", attuata su terreni collinari e montani, che necessita per la sua stessa sopravvivenza di aiuti al reddito, e dall'altro lato di preservare le condizioni di competitività della parte di agricoltura "ricca", capace di affrontare il mercato internazionale solo con protezioni adeguate, date le caratteristiche dimen-

Tab. 2 Valori dell'ESP per ettaro e per agricoltore

Paese	ESP per ettaro (\$)		ESP per agricoltore (000 \$)	
	1986-88	1990-92	1986-88	1990-92
Australia	3	3	4	5
Canada	105	130	16	21
Giappone	9.184	8.692	16	12
Nuova Zelanda	36	9	5	1
Stati Uniti	124	93	24	19
Unione Europea	608	783	9	13

Fonte: Elaborazioni su dati Ocde.

sionali delle imprese. Su tutto predomina la preoccupazione di preservare l'occupazione nel settore e la presenza dell'impresa familiare, tipica dell'agricoltura europea. Il negoziato si è sbloccato in seguito all'adozione da parte dell'UE della riforma della PAC (maggio 1992) e del raggiungimento di un accordo bilaterale tra USA e CE (preaccordo di *Blair House* del novembre 1992).

In sintesi, l'accordo riguarda la modificazione di tre elementi fondamentali: il sostegno interno al settore agricolo, le sovvenzioni alle esportazioni, la tarifficazione e l'accesso minimo ai mercati.

a. È stato stabilito che il sostegno interno al settore agricolo, che viene attuato con disparate modalità di regolamentazione dei prezzi nei vari settori e nei vari Paesi, venga espresso in termini di misure globali di sostegno (AMS=*Aggregate Measurement of Support*). Dal calcolo dell'AMS sono esclusi gli interventi diretti al sostegno dei redditi degli agricoltori, a condizione che rientrino nell'ambito di programmi per il controllo della produzione, e le misure di politica strutturale.

L'accordo prevede la riduzione del 20% dell'AMS, considerando come base di riferimento il triennio 1986-88; tale percentuale non dovrebbe creare grossi cambiamenti rispetto alla situazione attuale, sia perché l'Europa e gli USA rispetto al periodo di riferimento ne hanno già sensibilmente ridotto l'ammontare, sia perché le riduzioni sono riferite alla media dei prodotti, permettendo manovre dirette su singoli prodotti specifici senza violazione dell'accordo.

b. L'accordo prevede che le diverse misure di sovvenzione alle esportazioni vengano convertite in tariffe e che queste vengano ridotte in sei anni a partire dal 1995; la riduzione media è di entità pari al 36% in termini finanziari e del 21% in termini quantitativi.

c. Per quanto riguarda l'accesso ai mercati, tutte le misure variabili di protezione alla frontiera, ad esempio il sistema *prezzo di entrata-prelievo* tipico della PAC,

vengono convertite in tariffe (*tarifficazione*) e successivamente sono ridotte anch'esse in media del 36% in sei anni. L'accesso ai mercati viene inoltre aumentato con la determinazione di contingenti di importazione non soggetti a dazio (*clausola dell'accesso minimo*): inizialmente questi potranno coprire fino al 3% del consumo interno, per salire al 5% alla fine dei sei anni di transizione. Quest'ultimo punto ha generato sensibili echi di dissenso specialmente all'interno del nostro Paese, poiché l'accesso minimo al mercato europeo previsto dall'accordo finale sarà calcolato per *grandi gruppi di merci* e non per singoli prodotti come era stato prospettato dal preaccordo firmato nel 1992 tra USA e UE; da tale agevolazione sono stati però esclusi alcuni prodotti del comparto frutta (es. agrumi), i formaggi e la carne suina per i quali l'accesso minimo sarà calcolato sulla base della singola categoria di prodotto. Ciò determinerà un maggior vincolo agli spazi di manovra del nostro Paese per questi prodotti.

#### *La riforma della Politica Agricola Comunitaria*

Si è accennato al ruolo che ha giocato la riforma della PAC del maggio 1992 sulla positiva conclusione degli accordi Gatt e nel quadro della tendenza alla riduzione del sostegno interno.

La riforma del 1992 ha riguardato in particolare modo i settori dei cereali e dei semi oleosi ed in misura meno rilevante le carni bovine ed ovine, il latte, lo zucchero ed il tabacco. In questi mesi la commissione dell'UE sta predisponendo la riforma delle organizzazioni comuni di mercato del riso, degli ortofrutticoli e del vino, a completamento del disegno iniziato tre anni orsono.

La riforma parte da alcuni principi di fondo, che innovano profondamente il modo di concepire la produzione ed i mercati agricoli:

a) il primo principio è che il mantenimento in attività di un numero sufficientemen-

I contenuti dell'accordo: viene ridotto l'ammontare delle misure globali di sostegno.

Le sovvenzioni all'esportazione e le misure di accesso ai mercati vengono convertite in tariffe.

Il gioco di interazione fra negoziati Gatt e riforma della Politica Agricola Comunitaria.

I principi di fondo della riforma della PAC: tutela dell'ambiente, sviluppo rurale non agricolo, riqualificazione dell'offerta, solidarietà finanziaria.

te elevato di agricoltori costituisce l'unico mezzo per conservare l'ambiente naturale, il paesaggio e il modello di agricoltura a conduzione familiare. In tale contesto all'agricoltura è chiesto di svolgere oltre ad una funzione produttiva anche una funzione di tutela ambientale. Nello stesso tempo si cerca di orientarla oltre che alla produzione di alimenti anche verso quella di materie prime non alimentari (ad es. biocarburanti). Per rimuovere le cause che hanno condotto ad una crescita della produttività viene inoltre stimolata l'adozione di metodi di produzione meno intensivi e più compatibili con il mantenimento dell'ambiente;

b) il secondo principio della riforma è che lo sviluppo rurale non dipende solo dall'agricoltura; lo sviluppo delle aree rurali viene quindi incoraggiato attraverso il sostegno alla diffusione di attività integrate con l'artigianato, il turismo, la forestazione, la tutela ambientale;

c) il terzo punto riguarda il ripristino dell'equilibrio dei mercati per evitare l'accumularsi di eccedenze e la crescita della spesa agricola: per raggiungere tale obiettivo vengono rafforzate alcune misure di controllo della produzione come le quote di produzione, viene incentivata l'estensivazione delle produzioni, si punta al miglioramento della qualità delle produzioni stesse;

d) infine è stato ridefinito il principio della solidarietà finanziaria, che deve puntare a ripartire meglio il sostegno per eliminare le disparità esistenti tra le diverse regioni dell'Unione; a tal fine gli strumenti di sostegno vengono indirizzati in modo più diretto sui redditi ed il bilancio agricolo è prefigurato come un reale strumento di solidarietà.

Il punto nodale della riforma tuttavia consiste nel principio del *decoupling*: la tradizionale modalità del sostegno, che dipendeva esclusivamente da prezzi artificialmente elevati, viene sostituita dalla combinazione di misure di controllo dei prezzi (ad un livello più vicino a quello dei corsi mondiali) e di misure di trasferimento di-

retto di redditi ai produttori. A fronte di una riduzione dei prezzi interni garantiti nell'ordine del 30%, vengono concessi aiuti al reddito dei produttori basati sulla superficie coltivata o sul numero di capi di bestiame, differenziandoli nel caso in cui vengano introdotti obblighi di restrizioni quantitative. In sostanza, i prezzi comunitari vengono gradualmente riavvicinati a quelli del mercato mondiale e la perdita di reddito viene compensata con contributi diretti ai produttori, indipendenti dalla produttività e subordinati, per le aziende di maggiore dimensione, all'impegno di ritirare dalla produzione una percentuale di superficie pari inizialmente al 15% (il cosiddetto *set-aside* obbligatorio).

La riforma, secondo le intenzioni della Commissione dell'UE, avrebbe dovuto innescare un circolo virtuoso, consentendo a tutti un guadagno: ai consumatori perché viene ridotto il costo degli alimenti, ai produttori perché ottengono un reddito certo, alla collettività perché la riduzione delle eccedenze produttive dovrebbe consentire una diminuzione delle spese di bilancio dirette al sostegno dei mercati, permettendo di riorientare le risorse verso investimenti nelle aree rurali in ritardo di sviluppo.

A tre anni di distanza si può affermare che la riforma ha dato molti dei frutti sperati, anche grazie ad una favorevole situazione dei mercati internazionali che ha permesso di svuotare i magazzini comunitari da quasi tutte le giacenze a prezzi spesso superiori a quelli inizialmente ipotizzati.

Accanto alle luci vi sono tuttavia anche ombre consistenti: la riforma non ha ridotto il sostegno globale alla produzione agricola, ed i conseguenti oneri di bilancio, ma l'ha solo spostato da misure indirette (soggette alle riduzioni degli accordi Gatt) a misure dirette (che sono state escluse da tagli secondo le intese firmate a Marrakech). In secondo luogo la riforma ha generalizzato la formazione di diritti di produzione nel settore agricolo, creando elevate barriere al movimento da un comparto produttivo all'altro e generando rendite

Luci e ombre della realizzazione della riforma: i mercati agricoli continuano ad essere pesantemente sussidiati e orientati.



particolarmente elevate (si pensi ad esempio che il contributo comunitario supera in molte aree di pianura il milione ad ettaro, con punte di due milioni per la coltivazione di semi oleosi, e che il mercato fondiario è stato fortemente condizionato da tali valori). In terzo luogo le autorità comunitarie continuano ad esercitare un forte ruolo di orientamento dei mercati, specialmente attraverso la decisione relativa alla percentuale di messa a riposo dei terreni (*set-aside* obbligatorio), che inizialmente prevista al 15% è stata via via ridotta all'attuale 10%. Un potere analogo a quello esistente negli USA che, attraverso un quasi analogo sistema di *set-aside*, possono predeterminare (salvo andamenti climatici particolari) le quantità prodotte. Infine il *decoupling* del sostegno, in parte a carico dei consumatori ed in parte a carico del bilancio comunitario (quindi dei contribuenti), genera incertezze sul futuro dei contributi al reddito, legate anche alla ventilata "riforma della riforma" con proposte di progressiva riduzione o rinazionalizzazione delle indennità.

### Alcune considerazioni

I grandi mutamenti degli scenari politici internazionali ed il raggiungimento di un accordo generale sul commercio internazionale dei prodotti agroalimentari avrebbero dovuto aprire, a parere di molti, un periodo di incremento e mutamento dei flussi commerciali. Modelli econometrici messi a punto dalla FAO e dalla Banca Mondiale, a trattative ancora in corso, prefiguravano un incremento delle quantità scambiate, un lieve aumento dei prezzi per quasi tutti i prodotti, una modesta riallocazione della produzione a favore dei PVS (in particolare dell'America Latina).

Al contrario, le prime stime seguite alla conclusione della trattativa ed agli impegni comunicati al WTO da parte dei diversi Paesi sembrano indicare un effetto negativo, o neutro, degli accordi. Secondo il modello messo a punto dalla FAO la ridu-

zione del sostegno globale alle produzioni agroalimentari a livello mondiale dovrebbe scendere da 198 a 162 miliardi di dollari, ma il taglio non sembra sufficiente a stimolare gli scambi: ad esempio il volume di cereali scambiati, che costituiscono la principale *commodity* agricola, nel corso degli anni '90 dovrebbe aumentare solo del 7%, a fronte di una crescita produttiva superiore al 18%; inoltre l'accordo non modifica sostanzialmente il *trend* naturale degli scambi. Sempre secondo la FAO l'effetto più rilevante dell'accordo consisterà nell'aumento dei prezzi internazionali per tutti i prodotti.

Gli effetti del Gatt saranno quindi alquanto modesti, o addirittura in controtendenza, se confrontati con quelli prefigurati alla vigilia e durante le trattative dell'*Uruguay Round*; i protagonisti dei mercati rimarranno i Paesi sviluppati, in primis gli USA, un maggiore peso dovrebbero avere i Paesi dell'area del Pacifico, un'influenza calante viene prospettata per i Paesi europei nel loro insieme. Maggiori incertezze vi sono riguardo all'impatto delle nuove regole del commercio sui PVS: alcuni di essi (soprattutto africani), strutturalmente importatori di cereali, potrebbero soffrire le conseguenze di un aumento dei prezzi mondiali, aggravate dalla contemporanea e generalizzata riduzione dei fondi destinati agli aiuti alimentari. Altri potrebbero essere invece stimolati dai maggiori prezzi a sviluppare produzioni interne che oggi sono "comprese" dalle esportazioni sovvenzionate dagli USA e dall'UE.

Un ruolo determinante continueranno ad avere le aree di libero scambio (oltre all'UE anche il Nafta, l'Apec e il Mercosur), e saranno anche destinati ad un incremento i canali commerciali preferenziali stabiliti con accordi bilaterali: si pensi in proposito alla possibilità di un rapporto stabile tra tutti i Paesi del Mediterraneo ed alla concessione di contingenti di importazione da parte dell'UE ai cosiddetti Peco (Paesi dell'Europa continentale orientale) ed alla prevedibile entrata nell'UE di alcuni dei Peco.

Occorrono, per il mercato agricolo, regole di equità. Gli accordi WTO continuano a premiare i più forti...

...mentre manca un disegno politico generale di respiro internazionale.

Sulla base di quanto illustrato si comprende come il mercato dei prodotti agroalimentari non possa essere sottratto ad un sistema di regole; anzi, essendo il mercato da cui dipende il futuro della sopravvivenza di intere aree del pianeta, occorre che le regole tendano a diventare strumento di equità. In tale direzione gli accordi Gatt, e la conseguente costituzione dell'organizzazione mondiale del commercio (WTO), non costituiscono a nostro parere una risposta adeguata. Se è vero che sono state stabilite delle regole di larga massima in un settore che era dominato dalla legge del più forte, è altrettanto vero che le regole sono state stabilite in modo che ne possano trarre vantaggio anzitutto i Paesi sviluppati. Oltretutto le regole concordate servono più a giustificare politiche di sostegno preesistenti che a correggerne gli effetti distorsivi sulla concorrenza internazionale.

Di fronte alle sfide che la crescita della popolazione a livello mondiale porrà al sistema produttivo agroalimentare, almeno sino alla metà del prossimo secolo, occorre quindi interrogarsi su come sia possibile conciliare il ruolo del mercato, correttamente regolamentato, con la necessità di

operare nella direzione di una reale solidarietà internazionale.

L'*Uruguay Round* costituisce un caso emblematico di un approccio al problema degli scambi alimentari orientato solamente dalla considerazione di aspetti economici, cui sono stati subordinati gli interventi politici.

Il problema della corretta regolamentazione del mercato va quindi inquadrato a nostro avviso nel contesto della costruzione di un disegno politico generale di respiro internazionale almeno a medio termine, che tuttavia stenta a delinearsi e dal quale oggi anche le cosiddette "grandi potenze" tendono a ritirarsi.

---

#### NOTE

---

<sup>1</sup> La politica delle strutture riguarda l'insieme delle misure dirette a migliorare le condizioni di produzione per le imprese (opere di irrigazione o di bonifica, ammodernamento delle imprese, formazione professionale, ecc.).

<sup>2</sup> Nei Paesi ad agricoltura intensiva, caratterizzata da un elevato apporto di lavoro e capitali per unità di superficie, la dimensione media delle imprese è ridotta e la maggior parte della manodopera è indipendente.

# IL MERCATO DEL LAVORO: SEGMENTAZIONE E FLESSIBILITÀ

di Daniele Ciravegna

C'è chi sostiene che il *mercato del lavoro* non è un vero "mercato" in quanto in esso mancherebbero uno o più dei requisiti che secondo la tradizione della teoria economica – quale quella che si rifà ad Alfred Marshall – individuano un mercato, e cioè:

a) il fatto che avvenga uno scambio di beni;

b) il fatto che compratori e venditori s'incontrino o pongano in essere comunque relazioni atte a permettere lo scambio di beni;

c) il fatto che esista la possibilità della formazione di un prezzo al quale il "mercato" è in equilibrio, il che presuppone che domanda e offerta dipendano dal prezzo stesso.

Le mancanze rispetto a questi requisiti del mercato del lavoro starebbero, in primo luogo, nel fatto che, secondo la terminologia marxiana, quello che il salariato vende non è il suo lavoro bensì la sua forza-lavoro e, inoltre, che il salariato non ha – se non in casi marginali – la libertà di vendere o meno la sua forza-lavoro, poiché non ha altra scelta se non quella di lavorare per la sopravvivenza sua e della sua famiglia, a qualunque prezzo (salario).

V'è, d'altra parte, chi sostiene di trovarsi a disagio nel sentir parlare di mercato del lavoro, dato che, secondo lui, il termine "mercato" mal s'addirebbe a descrivere un contesto avente come centro l'attività umana.

Ora, non v'è motivo di escludere dal novero dei "mercati" quello del lavoro perché in esso si vende e si compra il servizio di un bene piuttosto che la proprietà o il

possesso dello stesso (numerosi sono i beni nei confronti dei quali avviene ciò senza che ci si chieda se là ove ci si scambia il servizio d'uso di un bene può essere individuata la presenza di un "mercato"). Che una parte dei lavoratori potenziali sia di fatto obbligata a offrire la sua forza-lavoro al salario di mercato non è sufficiente per giungere a estromettere il mercato del lavoro dalla famiglia dei "mercati"; semplicemente porterà a disegnare le curve di offerta non nel modo usuale, e cioè inclinate positivamente rispetto al prezzo. Quanto all'atteggiamento moraleggiante, basta notare che non si può negare che nel mercato del lavoro vengono ad essere determinati prezzi e quantità scambiata dei servizi dell'attività lavorativa retribuita, cioè prezzi e quantità di un particolare bene (nel senso di *bonum*, "cosa utile"); e il luogo ideale in cui ciò avviene è definito dagli economisti come "mercato". Quindi non v'è ragione di trovare imbarazzo a sintetizzare il complesso delle relazioni dalle quali dipendono prezzo e quantità impiegata dei servizi lavorativi come "mercato del lavoro".

## Il mercato del lavoro segmentato

È però vero che il mercato del lavoro è un mercato del tutto particolare, non è come il mercato delle patate. È particolare, innanzitutto, perché il lavoro è un bene che ha un'opinione di sé, per cui la sua offerta può essere condizionata da quello che i salariati o i loro rappresentanti sindacali possono ritenere *giusto* all'interno delle relazioni sociali che interagiscono l'orte-

Esiste il "mercato"? Risposte marxiste e risposte moraleggianti tenderebbero ad escluderlo.

Esiste ma il mercato del lavoro è del tutto particolare: il lavoro è un bene che ha coscienza di sé e di cosa è "giusto".



Le diverse cause della segmentazione del mercato del lavoro: preferenza, comportamenti, azioni politiche.

mente con le relazioni economiche che si pongono in essere nel mercato del lavoro. È particolare perché le relazioni attraverso le quali si giunge allo scambio del servizio del lavoro raramente sono di tipo individuale: esse avvengono a livello di aggregati di soggetti (da ambo i lati del mercato) fino a dare luogo a forme di monopolio bilaterale. Conseguentemente il mercato del lavoro attira l'attenzione delle istituzioni politiche e sociali ed è quindi fortemente condizionato da una miriade di vincoli istituzionali.

Uno degli effetti più rilevanti di questi vincoli istituzionali è la segmentazione del mercato del lavoro in diversi comparti fra i quali esistono barriere, più o meno elevate, che rallentano o impediscono il passaggio da comparto a comparto.

Le barriere che dividono la manodopera in comparti distinti possono avere cinque tipi di origine:

- a) derivare da preferenze individuali dei lavoratori;
- b) derivare da preferenze individuali dei datori di lavoro;
- c) derivare da comportamenti della comunità dei lavoratori;
- d) derivare da comportamenti della comunità dei datori di lavoro;
- e) derivare da azioni di organizzazioni politiche.

Si ha così che le diversità esistenti all'interno di una nazione, in tema di condizioni che influiscono sul livello dei salari, sul livello di occupazione e dell'inoccupazione, determinando livelli relativi differenti, tendono ad essere perpetuate anziché assorbite. Il sorgere di differenziali retributivi e occupazionali dovrebbe, in assenza di barriere, provocare reazioni nel mercato del lavoro tali da eliminare le differenze iniziali: l'afflusso di manodopera dai settori con più scarse possibilità di occupazione e con più bassi salari verso i settori con più elevate possibilità di occupazione e con più elevati salari dovrebbe riequilibrare e le possibilità di occupazione e i livelli dei salari. Ma così non è: il trasferimento

di manodopera da settore a settore e da qualifica a qualifica presenta infatti non poche viscosità; alcune di natura personale e di tipo oggettivo (mancanza di manodopera che presenti la qualificazione richiesta); altre di natura personale ma di tipo soggettivo, come la preferenza a rimanere nel settore in cui si è (anche per godere di eventuali possibilità di carriera futura) e/o a non cambiare località di lavoro e di abitazione, o la non disponibilità da parte dei datori di lavoro ad accettare un certo tipo di manodopera che pur presenterebbe la qualificazione atta a far svolgere l'attività richiesta; altre ancora di natura politica e/o istituzionale, come i vari comportamenti collettivi o le varie norme o regole che di fatto rendono impossibile o intralciano di molto la possibilità di trasferimento di manodopera da mercato a mercato, pur se le condizioni soggettive fossero favorevoli a tale trasferimento.

Dei cinque tipi sopra citati di causa di segmentazione del mercato del lavoro, i primi due possono essere considerati come derivanti da libere scelte individuali; gli ultimi tre possono essere definiti come di tipo istituzionale.

La segmentazione del mercato del lavoro in diversi comparti, con difficoltà di passaggio da comparto a comparto, può avere chiari connotati di tipo discriminatorio nei confronti di particolari categorie di lavoratori o discendere da esigenze oggettive che risiedono o nel lato della domanda o nel lato dell'offerta di lavoro. Rimane il fatto che, con mercati del lavoro segmentati, non ha senso attuare politiche dell'occupazione e del lavoro uniformi.

La presenza di detti vincoli istituzionali fa sì che – ritornando alla considerazione sopra fatta circa la particolare configurazione della curva di offerta di lavoro – la curva di offerta di lavoro, sia in termini di numero di lavoratori sia in termini di ore di lavoro pro-capite, non presenti il tradizionale andamento crescente e continuo rispetto al prezzo (cioè al salario). Innanzitutto dobbiamo notare che l'offerta di lavoro dipende, in ogni particolare mercato del lavoro, oltre che da numerose altre

La mobilità fra segmenti è molto difficile; non hanno perciò senso politiche uniformi.

variabili economiche e non, dal salario reale e dal salario relativo rispetto a quello pagato negli altri mercati a cui il lavoratore può accedere. Il primo incide positivamente sull'entrata del lavoratore sul mercato del lavoro in generale e sul numero di ore che il lavoratore desidera prestare. Il secondo sulla mobilità della manodopera fra i diversi mercati particolari. In un'analisi a livello microeconomico in cui valga l'ipotesi del *ceteris paribus*, le due variabili precedenti vengono ad avere una dinamica coincidente e la variabile salario viene quindi a racchiudere i due effetti simultaneamente. Ma mentre il primo (salario reale) si può pensare in prima approssimazione che agisca in modo continuo (se non altro per quanto riguarda il numero dei lavoratori), il secondo (salario relativo) trova un rilevante elemento di discontinuità nella presenza di forza-lavoro già occupata nei diversi settori, forza-lavoro che generalmente presenta un certo grado di viscosità nei confronti del tipo di lavoro in cui è già occupato. Non ogni riduzione del salario è sufficiente a indurre i lavoratori già occupati nel settore a lasciare quello per passare ad altri, ma solo variazioni di una certa consistenza. Si può inoltre supporre che una parte di questi lavoratori occupati presenti una disponibilità (o possibilità) quasi nulla a trasferirsi in altri settori.

Questo fenomeno fa sì che la funzione dell'offerta di lavoro rispetto al salario presenti (fig. 1) un tratto orizzontale in corrispondenza della forza-lavoro occupata presentante la massima viscosità e tratti positivamente inclinati a sinistra e a destra del tratto orizzontale, in corrispondenza delle variazioni del salario aventi praticamente nessun effetto in termini di variazioni dell'offerta di lavoro da parte rispettivamente dei già occupati e di nuovi lavoratori che possono affluire al mercato considerato. Il suddetto tratto orizzontale della curva di offerta di lavoro si situa in corrispondenza del salario minimo richiesto dal o dai sindacati dei lavoratori. Se i sindacati controllassero perfettamente i lavoratori, sia già occupati sia in cerca di

occupazione, si avrebbe che il tratto ascendente di sinistra scomparirebbe e il tratto orizzontale della curva si spingerebbe fino ad incontrare l'asse delle ordinate: nessun occupato accetterebbe un salario inferiore a  $W_0$  e lo stesso avverrebbe anche da parte di coloro che si presentano per la prima volta nel mercato o che sono disoccupati già da tempo. Ciò però non è mai dato: parte degli uni e degli altri lavoratori è disposta ad accettare anche salari inferiori rispetto a quelli minimi richiesti dal o dai sindacati dei lavoratori.

### I mercati locali del lavoro

Una delle dimensioni rilevanti per la definizione dei diversi comparti in cui si suddivide il mercato del lavoro è quella spaziale; cioè la dimensione locale dei diversi mercati del lavoro.

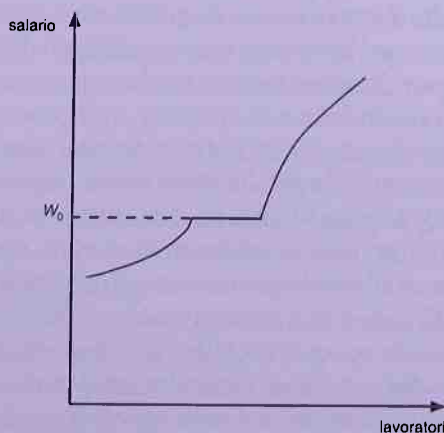
Una definizione operativa è quella di un'area, contraddistinta da una certa concentrazione di posti di lavoro, dove la maggior parte della popolazione residente può trovare lavoro (e cambiare lavoro) senza cambiare il proprio luogo di residenza oppure, usando altre parole, di un sistema territoriale avente al proprio interno il massimo possibile delle interazioni che sussistono fra i suoi elementi componenti (località residenziali e produttive), cioè un livello sufficientemente ele-

L'offerta di lavoro dipende sia dal salario reale che dal salario relativo ad altri segmenti.

La curva di offerta di lavoro è "piatta" in corrispondenza del salario minimo sindacale.

Come definire un mercato locale del lavoro? Sulla base dell'area entro cui si può cambiare lavoro senza cambiare residenza.

Fig. 1 Curva di offerta di lavoro rispetto al salario



vato di autocontenimento delle predette interazioni.

È questa una definizione certamente più precisa di quella in uso all'inizio degli anni '60, che definiva il mercato del lavoro locale con riferimento alle potenzialità di accesso individuale, ossia come un'area avente un raggio percorribile in non più di un giorno di viaggio dal luogo della dimora del lavoratore. Ma, naturalmente, ancor più negli anni '90 che negli anni '60, una tale delimitazione è quanto mai mal definita, data l'estrema variabilità degli spazi percorribili a seconda del mezzo di trasporto impiegato.

Inoltre ciò che è veramente rilevante non è l'elemento oggettivo rappresentato dallo spazio geografico e dai costi di trasporto, ma l'elemento soggettivo che discende dalle abitudini dei lavoratori, dall'attaccamento che questi hanno al luogo di residenza, dal modo in cui questi si pongono di fronte al problema del lavoro (che naturalmente non è l'unico rilevante per una vita di una persona), oltre che dalle possibilità di informazione, di conoscenza delle occasioni di lavoro e delle realtà economiche, sociali e politiche del luogo di residenza e degli altri luoghi verso i quali i nuovi posti di lavoro porterebbero i lavoratori e le loro famiglie.

Si aggiunga che normalmente esiste una correlazione positiva fra livello di qualificazione della manodopera e dimensione dell'ambito territoriale di riferimento per il lavoratore nella ricerca del posto di lavoro: dirigenti e funzionari generalmente prendono in considerazione un ambito territoriale più ampio di quello a cui si riferiscono i lavoratori meno qualificati. Da questo maggior ambito territoriale preso in considerazione da dirigenti e funzionari discende verosimilmente anche una maggior mobilità spaziale delle stesse categorie di lavoratori rispetto alle categorie di lavoratori meno qualificati. È poi noto che la massima mobilità si trova a livello di alta dirigenza che, in certi casi, può presentare anche una mobilità di dimensione mondiale. Ancora, generalmente i giovani sono più disposti dei meno giovani a cam-

biar posto e località di lavoro e anche il sesso e la condizione familiare possono esercitare una certa influenza sulla disponibilità del lavoratore alla mobilità spaziale: le donne coniugate e con figli sono infatti fra i lavoratori meno disposti a lavorare lontano da casa o a cambiar residenza per motivi di lavoro.

La suddivisione di un territorio in zone omogenee dal punto di vista del mercato del lavoro dipende quindi dal grado di mobilità che presenta la manodopera considerata e, più in generale, dalle caratteristiche della stessa forza di lavoro; o, meglio, i mercati del lavoro hanno diversa dimensione spaziale a seconda del tipo qualitativo di forza (lavoro qualificato o non qualificato) a cui si riferiscono e a seconda della composizione per caratteristiche personali (sesso, età, stato civile, tipo di cultura, ecc.) della stessa forza-lavoro. Dipende anche ovviamente dalle caratteristiche che connotano la domanda di lavoro, poiché la struttura dell'attività produttiva, il tipo di qualificazione richiesta al lavoro dalle organizzazioni dei processi produttivi condizionano fortemente le possibilità di compatibilità fra domanda e offerta di lavoro e quindi la possibilità di formarsi di un effettivo mercato di lavoro. Si può infatti affermare che, da un punto di vista generale, l'individuazione del mercato locale del lavoro diventa tanto più precisa quanto più il bacino di offerta – dato dall'area entro la quale vivono coloro che offrono lavoro ad un punto nodale, quale un'azienda o un insieme di aziende o a un complesso di attività – si approssima al bacino di domanda, che è l'area entro la quale i residenti di una data località prestano la loro attività.

Si ha così che gran parte dei tentativi fatti d'individuare mercati locali del lavoro si basano su flussi di pendolarismo dei lavoratori fra i comuni e/o sul confronto fra il numero dei lavoratori residenti nell'area, quello dei lavoratori occupati nell'area stessa e quello dei lavoratori residenti che svolgono la loro attività fuori dall'area. Ma, oltre che dal grado di mobilità soggettivo intrinseco in ogni tipo di manodopera

La dimensione del territorio di riferimento aumenta col grado di qualificazione del lavoro...

... e risente anche di molteplici fattori quali l'età e la posizione familiare dei lavoratori.

Anche dal punto di vista della domanda di lavoro è possibile individuare un bacino territoriale di riferimento.



e dall'elemento oggettivo dato dalla distanza e dai tempi di percorrenza, l'estensione territoriale dei singoli mercati del lavoro dipende anche da una variabile oggettiva tipicamente economica e cioè il livello dell'eccesso della domanda di lavoro. Più quest'eccesso è elevato più l'area di captazione della forza-lavoro si allarga. Dapprima vengono captati i lavoratori che sono interessati a coprire posti di lavoro per i quali non devono provvedere a cambiamenti di residenza, indi, col permanere dello stato di eccesso della domanda di lavoro, l'area di captazione si estende anche a coloro che devono cambiare residenza per attendere alla nuova attività lavorativa (e ciò è particolarmente vero per i lavoratori con carichi familiari). Per contro, nel caso di eccesso negativo della domanda di lavoro, l'area di captazione tende a restringersi e si pone in atto una mobilità in uscita che va ad allargare l'area di captazione di altri mercati del lavoro.

Le considerazioni ora svolte, riguardo al modo in cui fluttuazioni nella domanda (e più ancora trend espansivi o recessivi) influiscono sulla dimensione territoriale dell'area su cui insiste un determinato mercato del lavoro, rafforzano la sensazione che i confini territoriali di ogni mercato del lavoro siano labili, arbitrari e soprattutto mutevoli nel tempo.

### La tendenza verso una maggiore flessibilità del mercato del lavoro

Ai vincoli presenti, che si sono moltiplicati soprattutto nel corso degli anni '60 e '70 nella maggior parte dei paesi, ma specie in quelli europei, viene oggi imputata, da parte di imprenditori e di certi Governi e di certi analisti, la crisi dell'occupazione degli anni '80 e '90. A questi vincoli viene attribuita la responsabilità dei tassi d'inoccupazione assai più elevati in Europa che negli Stati Uniti e, sebbene siano pochi gli europei che vorrebbero che i mercati del lavoro europei si trasformassero secondo il modello statunitense (caratterizzato da lavori in gran parte precari, con basse

qualificazioni e con bassi salari), diffusa è la richiesta di una maggiore flessibilità del mercato del lavoro; anzi la *flessibilità del mercato del lavoro* è divenuta quasi una parola d'ordine ed essa viene vista anche come la via inderogabile di riorganizzazione del mercato per tenere il passo con l'evoluzione della tecnologia e del mondo delle comunicazioni.

Come sempre capita quando un termine è ampiamente impiegato – per cui ampio è anche il ventaglio dei suoi significati – occorre definire che cosa significa “flessibilità del mercato del lavoro”.

Si parla di *flessibilità interna* e di *flessibilità esterna*, anche se, come tutte le distinzioni, non è poi molto facile attuare una netta separazione fra le due. I sistemi di flessibilità interna sono fondati sull'esistenza di un elevato livello di qualificazione (acquisita all'esterno delle unità produttive o all'interno delle stesse) che permetta ai lavoratori di cambiare mansioni lavorative all'interno della stessa impresa. La flessibilità interna può peraltro prendere la forma anche di orari di lavoro flessibili. Questo tipo di flessibilità risulta particolarmente presente nelle economie in cui l'attività produttiva è rivolta soprattutto verso la produzione di alta qualità. La flessibilità esterna, invece, è basata sulla riduzione (flessibilità intesa quindi in senso dinamico) delle rigidità presenti nel mercato del lavoro, in particolare in termini di tempi di lavoro e di relazioni di lavoro interne alle aziende, di salari, di oneri sociali e di possibilità di assunzioni e di licenziamenti. Si può dire che la flessibilità esterna è vista soprattutto con gli occhi delle imprese; di imprese che impostano la loro competitività soprattutto in termini di prezzo. I sindacati dei lavoratori sono in effetti piuttosto critici nei confronti delle misure di flessibilità esterne introdotte, negli ultimi anni, da alcuni Governi europei (a questo riguardo la Spagna è all'avanguardia) e che rispondono alla domanda delle associazioni imprenditoriali e di deregolamentazione dei tempi di lavoro, delle relazioni industriali e dei salari. I sindacati dei lavoratori vedono in queste

L'eccesso di domanda ingrandisce l'area di captazione di lavoro.

Vincoli e disoccupazione: la flessibilità del mercato del lavoro è diventata una parola d'ordine.

Flessibilità interna ed esterna all'impresa.

Le principali misure di flessibilità esterna: nelle condizioni contrattuali, nel tempo di lavoro, nei salari.

misure come un approccio miope alle esigenze di un mercato del lavoro che sia efficiente; vedono più insicurezza per i lavoratori che aumento delle opportunità di occupazione, della produttività e della qualità della produzione: elementi base per una competitività basata sulla qualità, connotato indispensabile per le economie con elevati livelli di reddito pro-capite. Scendendo più nel particolare, le misure di flessibilità adottate negli ultimi anni hanno riguardato:

*flessibilità nelle condizioni contrattuali:* contratti di lavoro a tempo determinato, riduzioni dei tempi di preavviso per i licenziamenti, riconoscimento delle agenzie private per l'impiego, lavoro interinale, al fine di permettere alle imprese di seguire più agevolmente gli alti e bassi della domanda, rendendo quindi il lavoro un fattore produttivo variabile, invece che quasi fisso come era in precedenza. Ciò è stato attuato sia attraverso modificazioni della legislazione sia attraverso il decentramento dei negoziati collettivi di lavoro;

*flessibilità dei tempi di lavoro:* contratti di lavoro a tempo parziale, contratti di solidarietà fra lavoratori, job sharing fra più lavoratori. Si tratta di misure gradite sia agli imprenditori, sempre per aumentare l'aspetto del lavoro quale fattore variabile, sia dai sindacati dei lavoratori che vi vedono un mezzo per creare occupazione (ripartendo su più persone la stessa domanda di lavoro delle imprese) e per dare ai singoli lavoratori la possibilità di organizzare in modo più flessibile il proprio tempo fra attività lavorative di mercato e altre attività;

*flessibilità dei salari e degli oneri sociali:* eccezioni all'applicazione del "salario minimo", contratti di lavoro per i giovani con salari ridotti, eliminazione di controlli pubblici sul rispetto dei salari contrattuali, controllo della crescita dei salari, decentramento delle contrattazioni salariali, al fine di favorire un più stretto collegamento fra salari e produttività, con conseguente crescita delle disparità nelle retribuzioni, riduzione del carico degli oneri sociali

o per lo meno riduzione della parte di essi di tipo fisso pro-capite.

Si tratta di misure di "flessibilità esterna". Quanto alla *flessibilità interna*, il ventaglio delle misure è più limitato: interventi volti a migliorare e diffondere la formazione continua, modificazioni nell'organizzazione e nei tempi di lavoro, come l'introduzione del lavoro per gruppi di qualità.

### Modelli di flessibilità

Gli interventi volti a fornire flessibilità al mercato del lavoro, adottati negli anni più recenti, possono essere letti alla luce di diversi "modelli". Un primo basato sull'ipotesi che, per essere competitiva, un'economia richiede basso costo del lavoro e richiede la presenza di un lavoro che sia elemento di costo il più variabile possibile. I *minimi garantiti generalizzati* ingabbiano il sistema e si deve tendere a sostituire i "diritti collettivi" con "diritti individuali" contrattati a livello decentrato.

Un secondo modello incentrato sugli aspetti normativi: gli interventi sono soprattutto regolamentati da leggi a contratti collettivi, da contratti nazionali a contratti locali; le leggi introducono la possibilità di nuove forme di contratti di lavoro e riconoscono e incentivano la presenza di nuovi operatori privati che facilitino la circolazione delle informazioni nel mercato del lavoro e la mobilità dei lavoratori fra le imprese.

Un terzo modello vede il ruolo attivo dei sindacati dei lavoratori i quali, riconoscendo la necessità di un mercato del lavoro che sia più flessibile nel senso di saper meglio seguire le esigenze dei sistemi economici in crescita con l'innovazione tecnologica sempre più effervescente, cercano di governare le trasformazioni necessarie attraverso accordi tripartiti (sindacati, imprenditori, Governo). Non si tratta di cose diverse da fare, bensì di contenere il numero e soprattutto controllarle.

Un ultimo modello incentrato sui cinque campi d'azione prioritari:

Esistono diversi modelli di flessibilità: contrattazione decentrata, deregolamentazione, governo tripartito delle trasformazioni.

- a) la promozione degli interventi nella formazione professionale;
- b) l'aumento del contenuto di lavoro nella produzione;
- c) l'abbassamento dei costi indiretti gravanti sul lavoro salariato;
- d) il miglioramento dei meccanismi operanti nel mercato del lavoro;
- e) il rafforzamento degli interventi calibrati a favore dei lavoratori con difficoltà d'inserimento.

Esso è purtroppo ancora un progetto solo sulla carta (è quello disegnato nel Libro Bianco di Delors), ma è l'unico che cerchi di realizzare un vero mercato del lavoro efficiente, *efficiente nel senso di essere in grado di permettere a ogni persona di poter soddisfare i propri bisogni attraverso l'espletamento di un'attività lavorativa in un contesto in cui il lavoratore è impiegato al meglio della propria capacità produttiva.*

Il modello del Libro Bianco di Delors: formazione, investimento in lavoro, abbattimento dei costi indiretti, migliori meccanismi ed interventi calibrati.



# UNA BORSA PER LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE:~ IL CASO ITALIANO

di Alberto Salsi

Nasce anche in Italia un mercato borsistico locale dove negoziare i titoli delle piccole e medie imprese.

**I**l fenomeno in oggetto, di grande valenza per l'intera politica industriale ed economica del nostro Paese, trae la sua origine dalla legge n. 1 del 2/1/91, dove all'art. 20 è esplicitata la facoltà della Consob di istituire Mercati Mobiliari locali per la negoziazione di valori mobiliari non quotati in Borsa e non negoziati al Mercato Ristretto.

Dopo più di tre anni ed in un contesto di economia nazionale ad "indicatori statici", soprattutto per quanto concerne il livello di risparmio e la redditività del settore produttivo, la Consob, con delibera del 30 settembre 1994, esercita questa facoltà ed emana il regolamento istitutivo, sancendo così il primo passo verso la realizzazione del progetto.

Ad oggi, esistono in seno alle istituzioni diverse forme d'identificazione tecnica di questo Mercato Mobiliare; tra i più ricorrenti ricordiamo il "Metim" (Mercato telematico imprese medie), il "Mercato locale", le "Borse locali": identificazioni comunemente e temporaneamente assunte in attesa di una precisa indicazione.

Questo nuovo mercato telematico, il cui funzionamento è peraltro già sviluppato in altre realtà europee quali Francia, Germania e Gran Bretagna, si pone come uno strumento particolarmente efficace in un Paese come il nostro in cui le piccole e medie imprese, che costituiscono la struttura portante dell'economia, si trovano spesso sottocapitalizzate per affrontare i necessari processi di espansione e internazionalizzazione.

In un prossimo futuro, i principali Paesi dell'Unione potranno dare vita ad un unico mercato transeuropeo per la contratta-

zione per via telematica di titoli di piccole e medie imprese, il cui nome Easdaq ricorda non a caso il sistema statunitense Nasdaq. Uno degli aspetti caratterizzanti il nascente mercato borsistico è la sua vocazione "localistica"; prova ne è il fatto che il suo obiettivo, nel breve periodo, è quello di collocare i titoli di società quotate presso gli investitori presenti nell'ambito territoriale in cui l'impresa opera (investitori che quindi già conoscono la società, la sua storia, le sue performance e che credono nelle sue potenzialità e dinamiche di sviluppo). La vocazione localistica assunta nel disegno dal mercato dovrà considerare anche un'adeguata dimensione del bacino di provvista dei capitali e dovrà quindi tendere ad espandersi sul piano territoriale fino ad includere un'area economica capace sistematicamente di fornire risparmio in misura adeguata a sostenere il processo di sviluppo delle imprese in esso quotate.

## Esperienze estere

Da un esame dei principali mercati esteri si può constatare che l'introduzione di una *borsa per le PMI* costituisce anche in Italia uno strumento efficace, sia per i singoli imprenditori, sia per il sistema-Paese nel suo complesso.

Il mercato mobiliare per le PMI nasce in Francia nel 1983, in Germania nel 1987 e negli Stati Uniti nel 1971, raggiungendo nel giro di pochi anni un ragguardevole successo. Nel 1991, in Francia erano già quotati 290 titoli, in Germania circa 4100 e negli Stati Uniti più di 4000. Sempre nel 1991, il valore di capitalizzazione dei titoli

Il successo di esperienze analoghe in altri Paesi ci induce a sperare nel successo dell'iniziativa.

quotati in queste Borse era in Francia di oltre 30.000 miliardi di lire, in Germania di circa 28.000 miliardi e negli Stati Uniti di ben 870.000 miliardi.

Si può quindi osservare che Germania e Stati Uniti dispongono di un numero di società quotate quasi paritetico, ma il livello di capitalizzazione sul mercato tedesco denota una distribuzione su un contesto di piccole e piccolissime imprese. Da quest'ultima considerazione possiamo, quindi, trarre buoni auspici anche per la realtà imprenditoriale italiana.

Non va certo sottovalutato che la globalizzazione dell'economia, l'affermarsi di nuovi Paesi in fase di avanzata crescita industriale, genera sempre più una domanda di forme dinamiche di finanza.

Esaminando anche i dati internazionali relativi al *primo* mercato, emerge una scarsa presenza di imprese italiane in Borsa, che si riflette in una struttura finanziaria essenzialmente squilibrata verso l'indebitamento a breve termine; si stima infatti che le imprese italiane siano indebitate a breve per più del 65% del capitale proprio, contro una media francese, tedesca ed inglese che si attesta intorno al 32%.

## Lo stato dell'arte

Come inizialmente accennato, la legge n. 1 del 2 gennaio 1991 prevede l'ipotesi della costituzione del mercato mobiliare per le PMI facendo riferimento alla possibilità di istituire mercati (anche locali) per la negoziazione di titoli non quotati.

Con l'emanazione, in data 30 settembre 1994, del regolamento Consob sull'istituzione del mercato per i titoli delle PMI, il quadro normativo può dirsi concretamente *avviato*; una specifica integrazione normativa sarà, comunque, delegata al cosiddetto *regolamento speciale*.

## I soggetti del mercato

L'accesso al mercato da parte delle imprese verrà facilitato tramite i *Comitati Pro-*

*motori Locali*, che in diverse aree del Paese sono stati costituiti ed hanno già sviluppato una significativa azione di comunicazione sul tema.

Lo sforzo dei *Comitati Promotori Locali* è rivolto quindi al raggiungimento, in tempi medio-brevi, di un contributo diretto e sostanziale corrisposto dal maggior numero di soggetti interessati all'iniziativa (siano esse imprese, intermediari finanziari, organismi di rappresentanza del mondo imprenditoriale) con l'obiettivo primario di dare origine e diffondere condizioni di interesse e promozione nel tessuto economico locale.

Il mercato sarà coordinato da un *Comitato di Gestione*, costituito da rappresentanti di istituzioni nominati da Consob, su proposta dei comitati promotori locali e degli intermediari annessi alla produzione.

Gli interessi nell'iniziativa del nuovo mercato, focalizzabili dal sistema bancario e finanziario, sono diversi ed innovativi come saranno innovative le funzioni che il sistema potrà intraprendere nel locale.

Il sistema bancario e finanziario sarà chiamato ad affrontare il ruolo di *specialist* o di *market maker*, garantendo al mercato una necessaria movimentazione *nell'ambito del contesto di contrattazione telematica nazionale*.

Sarà inoltre determinante il ruolo di una costante sensibilizzazione del risparmio locale verso l'investimento in titoli di imprese *residenti*, originando così un nuovo impulso alla diversificazione del portafoglio della clientela.

Il mercato richiede, per ogni titolo collocato, almeno 100 sottoscrittori iniziali.

## Condizioni di accesso per gli emittenti

Il regolamento del mercato prevede che possano essere ammessi alla negoziazione i valori mobiliari (azioni, obbligazioni, ordinarie e convertibili) emessi da società di capitale ed enti in possesso di specifici requisiti, tra cui ricordiamo:

a) collocazione sul mercato di almeno il 15% del capitale;

Quali sono i soggetti che daranno vita al mercato borsistico locale? Il ruolo essenziale dello "specialist".

Quali imprese possono essere ammesse alla quotazione nei mercati locali?

I vantaggi per le imprese quotate sono legati all'accesso a fonti di finanziamento non bancario.

b) patrimonio netto non inferiore a 2,5 miliardi di lire risultante dall'ultimo bilancio approvato;

c) prospettive di redditività. Il possesso di tale requisito è da ritenersi soddisfatto ove l'ultimo bilancio d'esercizio o, se esistente, l'ultimo bilancio consolidato presentino un utile netto ed un risultato positivo della gestione ordinaria prima dei componenti straordinari di reddito;

d) certificazione dell'ultimo bilancio di esercizio ai sensi del d.p.r. 136/75;

e) adesione al sistema di deposito accentrato di titoli e valori mobiliari presso la Monte Titoli S.p.A.

### I vantaggi dell'impresa

Il costo crescente del denaro, gli oneri diretti ed indiretti complessivi del suo approvvigionamento ed i margini operativi aziendali, in frequente flessione per effetto della concorrenza globale sui prezzi e dell'incremento dei costi di produzione, hanno ancor più aggravato la situazione finanziaria delle imprese, gran parte delle quali risulta essere sottocapitalizzata. Diventa perciò sempre più importante reperire mezzi finanziari con strumenti e metodologie alternative a quelle tradizionali. Storicamente, infatti, il modello di finanziamento per le PMI in Italia, caratterizzato da un *leverage* relativamente elevato, dalla brevità delle scadenze del passivo e da un eccessivo frazionamento dei finanziatori, presenta alcuni limiti strutturali. Fra di essi quelli più rilevanti sono legati alla subordinazione dei fattori di crescita delle imprese al tasso di profitto e ai vincoli di finanziabilità dettati dal rischio del credito e dalla mancanza di istituzioni finanziarie operanti secondo una logica di lungo periodo.

Le sopracitate caratteristiche, che hanno rappresentato una condizione spesso critica per lo sviluppo del sistema produttivo, potranno finalmente essere attenuate mediante l'ingresso delle imprese nel mercato mobiliare, ovvero in una fonte di finanziamento virtualmente illimitata (aumenti

di capitale, emissione di prestiti obbligazionari convertibili e non, etc.) ad un costo sensibilmente inferiore rispetto al ricorso al credito bancario.

La quotazione in Borsa va infatti intesa come mezzo per consentire alle aziende di svincolare la propria crescita dalle limitazioni delle risorse personali dell'imprenditore, nel momento in cui le dimensioni aziendali rendono necessarie nuove risorse finanziarie, senza affidarsi ad un sistema creditizio troppo frazionato.

Il collocamento sul mercato di parte del capitale consentirà inoltre all'imprenditore, o al gruppo familiare, di conservare il controllo della società, pur accettando progressivamente forme di proprietà "aperta".

Giova, infine, ricordare come l'accesso alla quotazione offra opportunità estremamente favorevoli per ciò che concerne la possibilità di:

a) distribuire gli utili di esercizio sotto forma di dividendo senza timore di sottrarre mezzi finanziari alla gestione aziendale;

b) consentire la crescita della struttura aziendale anche attraverso operazioni di finanza straordinaria, favorendo di conseguenza lo sviluppo di sinergie ed alleanze strategiche;

c) creare una gestione meno accentrata e più manageriale che tenga conto delle diverse esigenze professionali richieste da una moderna ed efficiente conduzione anche a livello di imprese a controllo familiare;

d) consentire agli azionisti membri della famiglia una costante valorizzazione del proprio patrimonio; ciò comporta una naturale semplificazione delle decisioni dei soci stessi relativamente ad eventuali smobilizzi parziali finalizzati alla realizzazione di plusvalenze o alla più ampia diversificazione del rischio imprenditoriale;

e) la quotazione comporta quindi un'evoluzione strutturale dell'impresa, che nella maggior parte dei casi permette il raggiungimento di posizioni di rilievo e prestigio nell'ambito del proprio comparto produttivo.

L'imprenditore consente il contratto della propria società, ma in una prospettiva di proprietà "aperta".



## Le agevolazioni fiscali

L'introduzione di un sistema di agevolazioni fiscali è senz'altro da considerarsi un efficace stimolo per le piccole e medie imprese ad optare per la quotazione nel prossimo mercato mobiliare ad esse riservato.

Le caratteristiche fondamentali che tale sistema deve avere sono:

- la possibilità di avere un vantaggio immediatamente percepibile dai contribuenti ai quali è destinato;
- la facilità di applicazione da parte del contribuente;
- la compensazione degli svantaggi verso il capitale di rischio esistenti nella struttura di tassazione attraverso l'introduzione di uno strumento che vada nella direzione del riequilibrio fiscale.

Il decreto Tremonti (d.l. 357/1994) ha recepito tale diffusa esigenza con la previsione di una serie di interessanti incentivi fiscali, sia a favore delle società emittenti sia a favore degli investitori.

Per l'impresa:

- la riduzione dell'aliquota IRPEG di 16 punti percentuali per la parte di utili reinvestita, e comunque in ragione di specifiche condizioni;
- l'imposta di registro da corrispondere in maniera fissa per gli aumenti di capitale collocati nella rete nazionale.

Per il sottoscrittore:

- la ritenuta a titolo d'imposta nella misura del 12,50% applicata sugli interessi corrisposti ai sottoscrittori dei prestiti obbligazionari;
- la facoltà, per gli azionisti persone fisiche, di optare per una cedolare secca pari al 12,50% sui dividendi percepiti.

## La trasparenza

Uno dei requisiti fondamentali per l'accesso alla quotazione al Mercato Mobiliare è quello della trasparenza dell'informa-

tiva societaria e del bilancio d'esercizio.

A tal proposito il regolamento istitutivo del nuovo Mercato Mobiliare prevede che tra le condizioni necessarie per l'ammissione alla quotazione è prevista, tra le altre, la pubblicazione di almeno un bilancio annuale certificato a norma del d.p.r. n. 136/75.

La trasparenza, parte integrante di ogni politica di comunicazione, deve essere intesa come filosofia di gestione aziendale, che non si manifesta soltanto verso l'esterno dell'impresa ma trova realizzazione anzitutto e con maggior incisività all'interno dell'organizzazione aziendale, favorendo pertanto il dialogo ed il confronto fra le parti e stimolando in maniera determinante l'emergere delle diverse capacità professionali.

Solo in tal modo, infatti, le caratteristiche positive intrinseche all'impresa, le prospettive di *business*, i piani di sviluppo organizzativi e le relative correlazioni di *decision making* manageriali, possono essere evidenziate in maniera corretta e, conseguentemente, risultare elementi determinanti al fine di stimolare l'interesse degli investitori, generando indirettamente la miglior politica di marketing del titolo stesso.

Un'efficace organizzazione può favorire, oltre all'individuazione di punti di forza, anche la definizione di eventuali punti di debolezza che, nel caso di una gestione incapace di comunicare e quindi poco trasparente, potrebbero non emergere. Di conseguenza, può facilitare l'adozione di provvedimenti volti a migliorare l'efficienza complessiva dell'impresa.

È evidente, pertanto, che se l'adozione di uno stile di gestione più efficiente è in grado di produrre effetti positivi sul funzionamento dell'azienda e conseguentemente sulle sue performance, è altrettanto vero che gli effetti di uno stile di direzione trasparente, proiettato verso il mondo esterno, possano produrre effetti altrettanto positivi e sinergici.

In tal senso, lo strumento *madre* per comunicare ai terzi lo "stato di salute" di un'azienda è il bilancio: un bilancio redatto secondo criteri di veridicità, correttezza e trasparenza.

Occorre che il sistema fiscale favorisca l'opzione delle PMI ad essere quotate nei mercati locali.

La trasparenza come filosofia di gestione aziendale, specie nella redazione del bilancio.

# BIBLIOGRAFIA AL TEMA MONOGRAFICO

a cura di Amalia De Luigi

**P**roseguito l'approfondimento monografico sulla reale natura del mercato, desideriamo richiamare l'attenzione su altri due aspetti largamente dibattuti in questi ultimi anni: le privatizzazioni e l'antitrust. Tuttavia prima di analizzare i titoli concernenti questi due filoni, è importante segnalare la recente traduzione in italiano dell'opera di CHARLES WOLF, jr. *Mercato o Stato: una scelta tra alternative imperfette* (Giuffrè, Milano, 1995), legata al tema generale, presentato nel numero precedente di «Persone & Imprese», al quale rimandiamo. Il volume tratta delle imperfezioni del mercato e del fallimento dello Stato nel correggerle. Wolf intende dimostrare che i risultati conseguiti in un'economia di mercato sono lontani dall'essere efficienti ed equi per quanto concerne la distribuzione delle risorse e individua una delle cause nelle caratteristiche intrinseche della domanda e dell'offerta delle funzioni pubbliche. L'autore esamina, infine, il settore *non profit*, a cui pure abbiamo dedicato spazio nel n. 2/95 di P&I.

## Privatizzazioni

Gli assetti economici e sociali di numerosi Paesi hanno subito dagli anni '80 una netta inversione di tendenza: precedentemente la gestione dell'economia e la redistribuzione del reddito fra i diversi gruppi era fortemente affidata all'operatore pubblico, ma con l'imporsi dell'approccio neoliberista e i cambiamenti politici della fine degli anni '70, il contesto è profondamente mutato. I Paesi industrializzati come pure quelli in via di sviluppo stanno viven-

do una situazione analoga a quella dei primordi del capitalismo concorrenziale ottocentesco.

Il fenomeno delle privatizzazioni pur non rappresentando sempre e ovunque la panacea in grado di rimediare a tutti i problemi dei grandi sistemi economici è, tuttavia, un fenomeno ampiamente preso in considerazione dalle ricerche condotte in questi ultimi anni.

Una riflessione sistematica e generale del problema viene proposta nel volume di DOMENICO SARNO, *L'impresa pubblica tra privatizzazione e regolamentazione* (Angeli, Milano, 1994). Secondo l'autore privatizzare non significa disconoscere il ruolo del settore pubblico nell'economia, ma rappresenta un tentativo di assolvere gli stessi compiti in modo diverso: di conseguenza l'opzione tra privatizzare e regolamentare non è una questione ideologica, bensì una scelta razionale del modello migliore di presenza dello Stato nell'economia.

Alcuni studiosi hanno preso in considerazione le soluzioni adottate all'estero, ad esempio gli articoli selezionati da GIUSEPPE PENNELLA per il volume *Regolazione e/o privatizzazione* (Il Mulino, Bologna, 1992), intendono fornire conoscenze di approccio teorico-metodologico e di esperienze concrete di Paesi in cui si sono già realizzate la privatizzazione in alcuni settori e la regolamentazione di determinati mercati non prescindendo, tuttavia, dalle differenze che caratterizzano ciascun Paese esaminato.

Anche i saggi raccolti da NINO SALOMONE in *Fra Stato e mercato: esperienze di priva-*

tizzazione negli anni '80 (Angeli, Milano, 1993) si rifanno a modelli già sperimentati da altri Paesi, privilegiando, tuttavia, nell'analisi un punto di vista più strettamente sociale che economico.

Lo straordinario aumento delle privatizzazioni in Europa e del processo di deregolamentazione negli Stati Uniti nell'ultimo quarto di secolo è il tema del nuovissimo volume *The Political Economy of Privatization and Deregulation* (Elgar, Aldershot, 1995) nel quale ELIZABETH E. BAILEY e JANET R. PACK hanno radunato degli articoli pubblicati precedentemente da autorevoli riviste economiche straniere. Gli autori descrivono l'evoluzione dei movimenti intellettuali e politici e traggono dai loro esiti un insegnamento che potrebbe rivelarsi utile per il futuro, poiché privatizzazione e deregolamentazione, oltre a proseguire in Europa e in USA, si stanno diffondendo in altri Paesi del mondo.

Di esperienze estere così come di quella italiana si è parlato nella Riunione scientifica del 1989 della Società italiana di economia pubblica, i cui atti sono apparsi nel volume *Impresa pubblica, privatizzazione e regolamentazione* (Angeli, Milano, 1990), a cura di EMILIO GIARDINA, in cui viene affrontato il tema della riforma istituzionale con cui organizzare la produzione di beni e servizi pubblici alla luce dei massicci interventi di privatizzazione attuati o proposti in Gran Bretagna e in Francia, delle ipotesi di riforma del settore delle partecipazioni statali in Italia e del problema generale della regolamentazione legale dei monopoli.

La situazione italiana, pur con un riferimento ai Paesi che hanno già avviato una politica di privatizzazioni, è oggetto di riflessione da parte di MARCO NIADA nel suo libro *Le privatizzazioni degli altri: come e perché si vendono le aziende di Stato. L'Italia e l'esperienza estera* (Il Sole 24 Ore Libri, Milano, 1993). Asserendo che la questione "privatizzazione" è un avvenimento complesso che non si esaurisce nella cessione di quote delle aziende inte-

ressate, l'autore sviluppa il lavoro partendo da quattro interrogativi – perché, quanto, come e attraverso quale processo privatizzare.

Pur non tralasciando le realizzazioni degli altri Stati, PAOLO VANTELLINI nel suo volume intitolato *Le operazioni di privatizzazione: esperienze internazionali e opportunità per l'Italia* (Etas, Milano, 1992) si occupa più specificamente del caso italiano. Lo studio analizza il contesto economico nel nostro Paese nella prospettiva degli obiettivi politici e strategici del processo di privatizzazione, approfondendo alcune fasi di tale processo e analizzando le tecnologie tecnico-finanziarie a cui è possibile ricorrere per realizzare le operazioni in esame.

Il tema pubblico/privato viene trattato da diverse prospettive (storica, giuridica, sociologica, economica) nel volume curato da SILVIO BERETTA, *Pubblico e privato nel sistema economico* (Giuffrè, Milano, 1992) che raccoglie gli atti di un seminario tenutosi presso l'Università di Pavia nel 1990. Segnaliamo tra gli altri i contributi di N. BELLINI e P. BIANCHI che si occupano in modo peculiare del caso italiano.

La condizione italiana viene nuovamente illustrata nel Quaderno n. 4/1993 de «L'Impresa», intitolato *Privatizzare per liberalizzare: una nuova politica industriale per rilanciare la competitività nel sistema Italia oltre le privatizzazioni* (Il Sole 24 Ore, Milano, 1993), in cui ROGER ABRAVANEL sostiene che per ridurre il debito pubblico e per restituire competitività al nostro Paese non è sufficiente cedere qualche impresa pubblica. Tali cessioni dovranno essere accompagnate da una nuova politica industriale tendente a introdurre più mercato nell'economia. L'autore suggerisce che lo Stato abbandoni il ruolo di pianificatore e gestore attivo, volto ad assicurare protezione a imprese poco competitive, per assumere il ruolo di deregolamentatore, di creatore di un contesto con infrastrutture e fattori più competitivi e di gestore di una domanda pubblica innovativa ed esigente.



Un radicale programma di riforma economica, non meno che politica e morale, viene lanciato da MARCO VITALE attraverso le pagine di *Liberare l'economia: le privatizzazioni come terapia alla crisi italiana* (Marsilio, Venezia, 1993). Secondo l'autore la causa specifica della malattia italiana risiede in un blocco perverso che ha provocato una situazione di stallo nel sistema economico e politico italiano: il rimedio proposto da Vitale consiste in una strategia di privatizzazioni che liberi tutte le energie compresse nell'attuale ordinamento economico, preparando le condizioni per un nuovo inizio della società e dell'economia italiane.

Un taglio di carattere più storico al tema trattato viene dato da ENZO PONTAROLLO e MICHELA CIMATORIBUS nel volume *Salvataggi e privatizzazioni nell'industria italiana: vent'anni di GEPI* (Il Sole 24 Ore Libri, Milano, 1992). Gli autori riportano che, per la politica industriale italiana degli ultimi venticinque anni, il salvataggio industriale è stato una costante e ha portato alla creazione nel 1971 della Gepi, la società a capitale pubblico predisposta a tale scopo e l'argomento dell'opera è proprio la storia della Gepi, l'esame dei salvataggi effettuati, la politica di reimpiego avviata a partire dal 1980, i costi sostenuti e i risultati raggiunti. Gli autori dedicano un'attenzione particolare alla collaborazione con i privati, che ha rappresentato l'innovazione più significativa introdotta dall'agenzia di salvataggio.

Per una verifica di carattere giuridico si segnala il volume *Le privatizzazioni nella prospettiva del Trattato istitutivo della Comunità economica europea* (Cedam, Padova, 1992) di GIAMPIERO AMORELLI. L'autore, asserendo che per il diritto comunitario non è indifferente il modo della privatizzazione, analizza, alla luce della legislazione posta dai Trattati CEE e dalle norme derivate, le concrete politiche nazionali in materia.

Un altro contributo alla comprensione giuridica del problema delle privatizzazioni italiane ci viene fornito dalla miscellanea di recente pubblicazione curata da

PIERGAETANO MARCHETTI, *Le privatizzazioni in Italia: saggi, leggi e documenti* (Giuffrè, Milano, 1995).

## Antitrust

L'Italia è stata fra le ultime nazioni europee ad applicare delle regole poste a tutela della concorrenza alle operazioni di concentrazione fra imprese, ma, dopo numerose proposte e disegni di legge, il 10 ottobre 1990 si è giunti alla emanazione della legge n. 287, la cosiddetta legge anti-trust. Da quel momento c'è stato un fiorire di libri attinenti l'argomento considerato dai diversi punti di vista: economico, storico, giuridico e comparativo.

Per quanto riguarda un approccio teorico al problema, PATRIZIO BIANCHI ha curato la miscellanea *Oligopolio e concorrenza dinamica: impresa, mercato e sistema economico* (SIPI, Roma, 1990) i cui obiettivi dichiarati sono: fornire un'analisi aggiornata degli sviluppi teorici più rilevanti dell'analisi economica, presentare alcuni significativi riscontri empirici, ripercorrere il dibattito micro-macro fornendo alcune "provocazioni" circa le relazioni intercorrenti tra struttura del mercato e funzionamento del sistema economico.

Sono ancora le principali teorie economiche in cui trova fondamento la regolamentazione dell'economia ad essere menzionate da MARIA MARTELLINI nella sua opera *L'impresa tra regolamentazione e concorrenza: riflessioni sulla teoria economica della regolamentazione e sulla politica della concorrenza* (Egea, Milano, 1990). L'autrice esamina, successivamente, i presupposti ideologici e i fondamenti teorici assunti a base della politica della concorrenza della Comunità Europea, considerando, infine, quale sia stato nel tempo lo schema delle relazioni tra imprese e Stato. Molteplici sono i testi di stampo comparativo tra i diversi Paesi industrializzati. Tra gli altri nel volume *Concentrazioni industriali e competitività: l'evoluzione della concorrenza in Europa e la nascita del*

"quarto polo" (Etaslibri, Milano, 1991), REMO LINDA esamina strutture e strategie dei poli di potere e di sviluppo, costituiti da Europa, USA, Giappone e da quello che l'autore definisce "quarto polo", cioè il mondo senza frontiere delle megamultinazionali globali. In particolare, sottolineando l'importanza delle politiche pubbliche e dell'antitrust europeo gestito dalla Commissione CEE, offre uno spaccato aggiornato dell'Europa industriale.

La letteratura economica estera è piuttosto abbondante in tema di antitrust e, tra i tanti, citiamo il recentissimo testo di MICHAEL A. UTTON, *Market Dominance and Antitrust Policy* (Elgar, Aldershot, 1995). Il volume tratta l'argomento in tutta la sua complessità ed esamina, negli ultimi capitoli, casi specifici europei ed americani di concentrazioni, collusioni e comportamento nel mercato di imprese dominanti. Il delicato rapporto esistente tra integrazione economica, concorrenza e concentrazioni industriali nell'Europa di Maastricht è analizzato dagli studi raccolti da PATRIZIO BIANCHI e GIUSEPPINA GUALTIERI nel libro *Concorrenza e controllo delle concentrazioni in Europa* (Il Mulino, Bologna, 1993). I testi trattano di organizzazione e funzionamento delle autorità garanti che operano sia nei principali Paesi europei, sia nella stessa Commissione della Comunità Europea e analizzano alcune questioni connesse direttamente a tale problematica, come il controllo degli aiuti dello Stato e dei monopoli pubblici e il funzionamento delle autorità di controllo del mercato dei capitali.

Per un'ampia esposizione della tematica, presa da una triplice angolazione – giuridica, storica e comparativa –, segnaliamo l'opera di GIORGIO BERNINI, *Un secolo di filosofia antitrust: il modello statunitense, la disciplina comunitaria, la normativa europea* (Clueb, Bologna, 1991). L'autore ci ricorda che la prima legge antimonopolio è stata emanata in Italia esattamente cento anni dopo l'approvazione negli Stati Uniti della prima legge antitrust, cioè lo *Sherman Act* e, rileva, le norme antitrust

americane hanno indubbiamente influenzato, in tema di concorrenza, la disciplina comunitaria, pur nella diversità di condizioni economiche e sociali che caratterizzano l'ambiente europeo.

Il recente testo *Economia e politica della concorrenza: intervento antitrust e regolamentazione* (Nuova Italia Scientifica, Roma, 1995) di CHIARA BENTIVOGLIO e SANDRO TRENTO si propone come una guida completa e aggiornata alla politica della concorrenza in cui gli autori esaminano i principi ispiratori delle normative antitrust, analizzando in profondità gli elementi costitutivi. Attraverso una ricognizione dei fondamenti analitici dell'azione pubblica di regolazione e una presentazione di casi reali, il volume affronta il tema della regolamentazione dei mercati.

*La regolamentazione dei regimi concorrenziali* (Giuffrè, Milano, 1990) di MATTEO CAROLI rappresenta, invece, un'analisi, precedente alla promulgazione della legge n. 287, volta a mettere in luce l'inadeguatezza economica oltre che teorica dell'impostazione del momento della normativa a tutela della concorrenza.

Scendendo nel dettaglio empirico, diversi volumi propongono come caso specifico il settore delle telecomunicazioni, considerato fino a poco tempo fa esclusivamente un monopolio gestito dallo Stato attraverso la pubblica amministrazione o tramite imprese concessionarie. L'opera *Politica degli acquisti e struttura dei mercati nelle telecomunicazioni: un confronto internazionale* (Vita e pensiero, Milano, 1993), curata da ENZO PONTAROLLO, prende spunto dalla politica degli acquisti per analizzare i problemi concernenti le commesse pubbliche di questo settore così come vengono effettuate in alcuni Paesi fortemente industrializzati, proponendo un'indagine ampiamente comparativa. Gli autori evidenziano, inoltre, che la gestione delle commesse è stata influenzata dal processo mondiale di liberalizzazione del servizio, dall'accanirsi della concorrenza e dall'attuazione di privatizzazioni.

Il recente libro di NICOLAS CURIEN e MI-

CHEL GENSOLLEN *Telecomunicazioni: monopolio e concorrenza* (Il Mulino, Bologna, 1995) prende in esame sia le innovazioni tecnologiche del settore, sia le implicazioni socio-economiche, analizzando molteplici aspetti: attualità, storia, legislazione, problematiche politiche connesse al superamento del monopolio e alla concorrenza, teorie matematiche atte a determinare prezzi e tariffe, ecc.

Alcuni meccanismi di regolamentazione più comuni nel settore delle telecomunicazioni ed i problemi legati alla loro attuazione sono l'argomento del lavoro di LAURA SOLIMENE, *Regolamentazione dei mercati, efficienza e produttività: il caso delle telecomunicazioni* (Giuffrè, Milano, 1994). I fondamenti teorici sono posti accanto ad analisi empiriche e, in particolare, gli ultimi due capitoli si soffermano sulla situazione italiana che sta vivendo cambiamenti istituzionali ed organizzativi.

Molto ampia risulta anche la trattazione dal punto di vista del diritto. In *Diritto industriale e della concorrenza nella CEE, con cenni alla normativa antitrust italiana* (IPSOA, Milano, 1991) GUSTAVO GHIDINI e SANDRO HASSAN pongono una costante attenzione ai riferimenti legislativi italiani in materia di antitrust, che fanno da cornice all'esposizione e all'interpretazione della disciplina CEE. In questa prospettiva, il volume rappresenta un'utile introduzione ad un diritto nazionale della concorrenza, ispirato fortemente ai principi comunitari.

Alcuni problemi fondamentali nella teoria generale del diritto antitrust, quali la nozione di potere di mercato, il rapporto tra la limitazione della concorrenza conseguente a determinate azioni (in particolare le concentrazioni) e l'efficienza delle imprese, la creazione di barriere doganali, gli accordi di distribuzione e altri ancora, sono osservati da FRANCESCO DENOZZA nel volume *Antitrust: leggi antimonopolistiche e tutela dei consumatori nella CEE e negli USA* (Il Mulino, Bologna, 1988). L'autore analizza e valuta le diverse soluzioni elaborate dalla giurisprudenza e dalla dottrina della CEE e degli USA nella loro capa-

cità di impostare e risolvere i problemi posti dall'attuale prassi delle imprese.

RAFFAELLA NIRO, nel suo libro *Profili costituzionali della disciplina antitrust* (Cedam, Padova, 1994), ripercorre il cammino che ha portato alla nascita della legge antitrust in Italia, lo confronta con quello americano e accenna alla disciplina comunitaria in materia di concorrenza.

Un resoconto critico delle tendenze della giurisprudenza dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in ciascuno dei settori di intervento, sia ex lege n. 287 del 1990 sia ex decreto legislativo n. 74 del 1992, viene presentato nel volume *Concorrenza e mercato: rassegna degli orientamenti dell'Autorità Garante* (Giuffrè, Milano, 1993) curato da GUSTAVO GHIDINI, BERARDINO LIBONATI e PIERGAETANO MARCHETTI. Nei saggi raccolti vengono sottolineati in modo particolare i profili politico-giuridici di maggior rilievo per i portatori degli interessi economici e sociali coinvolti.

Numerosi sono i volumi che presentano e/o commentano il testo della già nominata legge n. 287 del 10 ottobre 1990 sull'antitrust, paragonandolo alla legislazione vigente in altri Paesi e inserendolo nel contesto più ampio della Comunità Europea. Tra i volumi più recenti segnaliamo: V. AFFERMI (a cura di), *Concorrenza e mercato: commento alla legge 10 ottobre 1990, n. 287 e al decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74* (Cedam, Padova, 1992); R. ALESSI e G. OLIVIERI, *La disciplina della concorrenza e del mercato: commento alla L. 10 ottobre 1990, n. 287 ed al regolamento CEE n. 4064/89 del 21 dicembre 1989* (Giappichelli, Torino, 1991);

M. CONFALONIERI, *Fusioni e scissioni societarie. Commento al decreto legislativo 16 gennaio 1991, n. 22 di recepimento della 3.e 4. direttiva comunitaria: riflessi in tema di leggi antitrust* (Pirola, Milano, 1991);

A. FIALE, *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato: commento alla legge 10 ottobre 1990, n. 287: c.d. legge antitrust* (Esselibri, Napoli, 1990);

A. FRIGNANI ET AL. (a cura di), *Diritto anti-*



*trust italiano: commento alla legge 10 ottobre 1990, n. 287* (Zanichelli, Bologna, 1993);

E. MOAVERO MILANESI, *Antitrust e concentrazioni industriali nel diritto comunitario* (Giuffrè, Milano, 1992);

L. NIVARRA, *La disciplina della concorrenza: il monopolio* (Giuffrè, Milano, 1992);

A. PATRONI GRIFFI e F. DI SABATO (a cura

di), *La legge antitrust: materiali* (Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1992);

A. PROPERSI e M.R. ASTORINA, *Antitrust: normativa italiana e comunitaria. Il fenomeno delle concentrazioni aziendali* (Pirola, Milano, 1991);

G. SENA e M. FRANZONI, *Antitrust: progetti italiani, regolamento CEE, legislazioni straniere* (Giuffrè, Milano, 1990).



## DIBATTITO

*Questo numero della rivista ospita tre interessanti interventi su temi diversi: il mercato, la previdenza, la "cittadinanza societaria".*

*Il primo intervento ricivita il tema monografico di questo stesso numero: il mercato. Si tratta di un contributo di Gaetano Giannetto, direttore della Nielsen Solution System, che affronta l'analisi della situazione attuale e delle prospettive del settore della distribuzione dei beni di largo consumo. Si tratta di un settore che ha subito profonde trasformazioni in tempi assai brevi e che non mancherà di riservarci sorprese anche per il futuro.*

*Quanto al secondo intervento, esso riprende l'argomento della riforma del sistema previdenziale in Italia. Il fatto che sia passato di moda, al momento, il dibattito sulla riforma pensionistica nulla toglie alla centralità della questione previdenziale: come costruire, in un mondo del lavoro e dell'impresa che è ormai profondamente cambiato rispetto a quando il sistema pensionistico, oggi in crisi, era stato concepito, un sistema previdenziale capace di rispondere in maniera efficiente e solidale alle sfide del cambiamento? L'articolo di Palladino mette in evidenza a quali condizioni la riforma della previdenza complementare (fondi pensione) può rappresentare un salto di qualità per la struttura finanziaria italiana. Gli investitori istituzionali, gestori professionali del risparmio "paziente", possono contribuire a orientare le risorse in senso produttivo (e non verso i titoli di Stato), contribuendo a costruire una cultura del "rischio ragionato".*

*Conclude la sezione Dibattito un intervento di Donatella Bramanti che, partendo dai risultati di una ricerca sull'associazionismo familiare, riprende il tema della "cittadinanza" più volte toccato nella rivista (per esempio nell'intervento di Ugo Ascoli dal titolo La previdenza nel futuro del Welfare State: diritti di cittadinanza o benevolenza pubblica? nel numero 3-1994). Mentre la prassi dei servizi pubblici considera il bisogno come individuale, l'associazionismo familiare "pubblicizza" le esigenze mettendole in comune. Occorre puntare nella direzione di una "nuova cittadinanza" per famiglie e associazioni, in quanto soggetti sociali e non mera somma di individui.*





# LA COMPETITIVITÀ SUL PUNTO VENDITA: LE IMPRESE DEL LARGO CONSUMO VERSO IL 2000

Intervista a Gaetano Giannetto

**C**he cosa sta accadendo nel settore della distribuzione dei beni di largo consumo?

Gli anni che stiamo vivendo rappresentano un passaggio storico per il mondo del largo consumo, fatto di profonde trasformazioni economiche e tecnologiche, che investe in eguale misura il mondo distributivo, quello dell'industria e il consumatore.

Nel mondo Grocery i consumi sono mediamente stazionari e i mercati food e non food hanno indici di crescita molto lontani da quelli della fine degli anni '80. A ciò si deve poi aggiungere una situazione complessivamente instabile e poco favorevole che ha indotto anche i consumatori ad avere comportamenti più attenti.

L'evoluzione del mondo distributivo sta registrando in questi mesi un'accelerazione straordinaria: la rivoluzione del discount, la crescita dei prodotti a marchio proprio *private label*, l'introduzione dei primi prezzi, l'evoluzione dei formati di vendita e i fenomeni di concentrazione di insegne rappresentano solo in parte la complessità delle trasformazioni in atto. Sono solo alcuni dei fatti che stanno accadendo. In questa prospettiva, l'intero mondo dell'industria di marca si sta rendendo protagonista di una strategia imprenditoriale orientata al soddisfacimento del consumatore. Mantenere un'offerta adeguata è infatti il modo corretto per affrontare i nuovi scenari e per continuare ad incontrare i favori del consumatore. Il vero problema, però, è rappresentato dal fatto che il prezzo, oggi, sembra essere diventata la leva principale su cui agire per

catturare l'attenzione del consumatore.

Il limite di questa strategia, forse, è di non tenere in debito conto le caratteristiche che ha assunto il "consumatore degli anni '90", che è certamente più consapevole e maggiormente disponibile a prendere in considerazione nuove opportunità che l'offerta propone. L'industria e i distributori devono imparare a lavorare seriamente sugli assortimenti differenziati per target di consumatori diversi e disposti a premiare un'offerta in linea con le proprie esigenze.

Il consumatore vuole spendere meglio, e vive in maniera propositiva le trasformazioni in atto. In questa prospettiva, il mondo del largo consumo deve superare la logica del prezzo come unica leva di distinzione e definire assortimenti differenziati per target specifici, con un occhio alle nuove tecnologie e alle nuove modalità di acquisto.

*Il punto vendita del 2000. Quali previsioni si possono fare per l'Italia?*

La distribuzione italiana dell'anno 2000 offrirà al consumatore 300 Ipermercati, 7000 Supermercati, 50 Warehouse Club, un'innumerabile offerta di Category Killer. I discount varranno il 18% della quota di mercato.

In questo scenario di diversificazione del prodotto negozio, il classico punto vendita dovrà saper mettere in discussione il proprio ruolo e individuare l'esatto posizionamento in un ambiente caratterizzato dall'apparente contrasto tra l'aumento della frequenza di acquisto delle famiglie in

Nel comparto dei beni di largo consumo si esagera nel catturare l'attenzione del consumatore solo con la leva del prezzo.

punti vendita diversi e la diminuzione degli scontrini medi e del gradimento nel fare shopping.

La tecnologia per la raccolta delle informazioni e per il miglioramento del servizio nel punto vendita risulterà risorsa sempre più strategica per far sì che il micromarketing e il category management siano le leve di successo del moderno supermercato.

### *Quali sono le leve di successo?*

Il punto vendita del 2000 è focalizzato al raggiungimento dell'efficienza. La visione Nielsen prevede quattro aree chiave:

- a) logistica e redditività delle categorie;
- b) comportamenti e logiche d'acquisto del consumatore;
- c) ruolo e potenzialità di soluzioni tecnologiche sul punto vendita;
- d) test e simulazioni sull'efficacia di attività nel negozio.

La prima area punta ad identificare le procedure ottimali di interscambio tra produttore e distributore in termini di flussi merceologici, tempi e standard ottimali.

Ciascun reparto e categoria merceologica deve avere un indicatore relativo alle vendite ed alla profittabilità per assegnare il ruolo ed il contributo che ciascuna categoria merceologica apporta alla formazione del profitto complessivo.

I comportamenti e le logiche d'acquisto del consumatore dovranno essere indagati con rilevazioni di flussi in-store, osservazioni, interviste ad acquirenti e non, per giungere ad individuare la sequenza merceologica ideale.

Nei punti vendita verranno applicate, a rotazione, diverse soluzioni tecnologiche per potere valutare il ruolo e le potenzialità. Le soluzioni tecnologiche saranno di due tipi: per la raccolta di informazioni e per il miglioramento dell'efficienza e del servizio.

Ai dati Point of Sale verranno agganciati i dati provenienti da centraline fotoelettriche collocate in punti diversi del negozio:

unitamente alle misurazioni delle entrate ed uscite forniranno indicazioni sia per una più efficiente gestione della risorsa personale del punto vendita che per la valutazione del reale potenziale di vendita del supermercato. Un sistema di etichettatura elettronica consentirà di velocizzare e risparmiare nel cambio dei prezzi, mantenendo coerenze complete con il prezzo scanner e consentendo alle aziende partecipanti al progetto di sviluppare simulazioni di marketing elettronico e sensibilità delle vendite al variare della politica di prezzi e promozioni.

L'obiettivo del progetto è pure quello di trarre indicazioni sull'efficacia di particolari attività di merchandising in-store messe in atto dai partner dello studio.

Per tale motivo in alcuni dei negozi coinvolti nel progetto verranno condotti test e simulazioni di display e soluzioni particolari di merchandising espositivo.

### *L'acquisto virtuale*

Quale sarà l'effetto delle nuove tecnologie nel settore tradizionale per eccellenza, quello del commercio?

La convergenza di quattro settori – informatica, telecomunicazioni, elettronica e desktop publishing – sembra oggi offrire valide risposte per avvicinarsi ad un consumatore dal profilo sfuggente, costantemente in movimento. I New Media sono un'area decisamente in fermento dove strumenti di rilevazioni, analisi e comunicazione offrono opportunità competitive da non sottovalutare. Ad alcune condizioni. Innanzitutto una ragionevole localizzazione delle tecnologie, che nella maggior parte dei casi nascono e vengono sperimentate in un mercato diverso dal nostro: quello statunitense. Ed inoltre, rispettando criteri di gradualità assolutamente necessari per evitare di investire in una "cashbah" tecnologica dagli scarsi ritorni. Adottando queste cautele, i nuovi media possono, ad esempio, consentire il lancio di nuovi prodotti o promozioni in modo accattivante, oppure permettere la costru-

Occorre raggiungere l'efficienza in quattro aree chiave, dalla logistica alle soluzioni tecnologiche nei punti vendita.

L'acquisto virtuale è il punto di convergenza di quattro settori: informatica, telecomunicazioni, elettronica e desktop publishing.



zione del profilo del tipico acquirente per ogni punto vendita. O ancora, ridurre il personale specializzato o destinarlo ad altre attività.

Infine il settore – ricchissimo di potenzialità – degli acquisti interattivi. La televisione interattiva è una vera e propria nuova frontiera tecnologica. Lo shopping virtuale è il supermercato portato nelle abitazioni, che permette al consumatore di navigare con gli stessi criteri, ma disponendo di una incredibile ricchezza di informazioni.

Già da qualche mese negli USA ben 4000 famiglie ubicate nelle aree di Orlando, Chicago e S. Francisco possono “navigare” sullo schermo della tradizionale TV, non solo per le tradizionali attività, ma anche per fare lo shopping televisivo.

Queste tranquille famigliole oggi possono fare la spesa presso il loro supermercato di fiducia, stando comodamente seduti in poltrona davanti alla televisione. Ad oggi 30 importanti catene della distribuzione americana hanno già aderito a questa iniziativa. L'acquisto tecnologico porta tangibili benefici non solo ai single e ai “grandi lavoratori”, coloro che lasciano l'ufficio dopo le 8 di sera, ma anche alle famiglie tradizionali poiché lo shopping virtuale fa parte di un sistema integrato (TV via cavo, programmi finanziari, edicola interattiva, cartoni animati, videogiochi, solo per citarne alcuni) che diventa un momento di aggregazione delle famiglie.

Il rito della spesa si compie in maniera più o meno tradizionale. Si scelgono i prodotti come se si camminasse tra le corsie del supermercato, se ne analizzano le caratteristiche nutrizionali e le offerte promozio-

nali delle marche e si può “dialogare virtualmente” con l'esperto del banco del fresco e della carne. Si inseriscono volta per volta i prodotti nel carrello virtuale. Il pagamento avviene chiaramente con carta di credito collegata e la spesa viene consegnata a domicilio. Ad oggi l'assortimento proposto prevede circa 20.000 referenze che rappresentano quanto di meglio fornisce quotidianamente un supermercato.

Le aziende possono utilizzare tutti gli strumenti classici promozionali, avansasse, testate di gondole e spot pubblicitari brevi e accattivanti.

I marchi che investiranno riceveranno un grandissimo ritorno. La visibilità del brand diventa l'aspetto premiante e conseguentemente tale forma distributiva tenderà a premiare gli sforzi di marketing delle aziende. I risultati raggiunti dimostrano un grande fermento intorno a questa iniziativa, che può essere considerata l'estrema visione del micromarketing.

Il giro d'affari del virtual shopping previsto negli USA per il 2002 è di almeno 10 miliardi di dollari, pari al 7% del totale del giro d'affari, con oltre 30 milioni di clienti.

Lo shopping virtuale certamente non sostituirà il supermercato tradizionale, ma l'evoluzione dell'home computer porterà ad un allargamento della massa di consumatori che potrebbe utilizzare questa tipologia di servizio. Con la tendenza a considerare la spesa come un evento.

L'ultima frontiera potrà essere l'olfatto virtuale che ci permetterà di degustare la passata verace, la nuova minestra in busta o il caffè dal nuovo aroma paradisiaco. A Silicon Valley si sta già lavorando.

Fino all'olfatto virtuale?

# LE NUOVE REGOLE DELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE: L'IMPATTO SULLA FINANZA D'IMPRESA

di Giovanni Palladino

In Italia il 15,5% del PIL è spesa pensionistica, ma siamo l'unico Paese industriale a non avere una "industria" dei fondi pensione.

**S**i stima che circa la metà del debito pubblico sia da imputare ai crescenti disavanzi annuali del nostro Welfare State. Gran parte dello squilibrio è dovuto alla spesa per pensioni. Nel 1994 questa è stata pari al 15,5% del PIL, contro una media di circa il 10% nei Paesi europei e soltanto del 7% negli Stati Uniti.

Il forte peso dello Stato sociale ha ovviamente frenato lo sviluppo del risparmio previdenziale, dando così all'Italia un primato negativo: quello di essere l'unico Paese industrializzato a non avere una forte "industria" dei fondi pensione. A sua volta questo difetto ha contribuito al sottosviluppo del nostro mercato dei capitali.

## **Con lo Stato (ancora!) "mamma" il decollo dei fondi pensione sarà lento**

Nel giugno del 1991 la Confindustria presentò una proposta di legge sui fondi pensione. La proposta rappresentava "una provocazione intellettuale" rivolta a quanti da anni protestavano contro il capitalismo ristretto delle grandi famiglie. Protestavano, ma non facevano nulla di concreto per favorire la nascita del capitalismo diffuso. Il progetto della Confindustria era invece una proposta molto concreta, con tanto di articolato e di relazione allegata. Consideravamo i fondi pensione un indispensabile "ammortizzatore sociale" di tipo privatistico per compensare le inevitabili riduzioni future delle pensioni pubbliche e per avviare il processo di risanamento della finanza statale. Inoltre li vedevamo come la "leva"

I danni nella psicologia e nelle aspettative del ritardo nell'affrontare il problema previdenziale.

principale per sollevare la Borsa dai suoi modesti livelli di rappresentatività dell'economia reale.

Purtroppo il progetto non trovò ascolto. Se fosse passato, forse oggi vi sarebbe meno "tensione" intorno al problema. Nel frattempo il rischio-Paese è aumentato e dopo quanto è avvenuto negli ultimi mesi, è difficile essere ottimisti, perché il ritardo e le inadeguatezze delle soluzioni oggi proposte non sono affatto incoraggianti. Infatti, in materia di previdenza sociale e di previdenza privata, — due fenomeni strettamente legati fra loro — le forze politiche dimostrano ancora troppa timidezza e scarso coraggio. È evidente che se diamo ai pensionati del 2000 la sensazione che, in fin dei conti, lo Stato sociale è ancora generoso per il 90% dei lavoratori, non si crea nel Paese quella tensione positiva — che si può sintetizzare nella cultura della responsabilità personale e del rischio "ragionato" — capace di contribuire al risanamento del debito pubblico e alla creazione del capitalismo partecipativo diffuso.

Come si fa a non essere preoccupati quando una pur timida (e quindi inefficace) riforma delle pensioni ha generato a caldo, in larghi strati della popolazione, una dura reazione? Ciò dimostra che il colpevole ritardo — di circa 20 anni — con cui in Italia si affronta il problema dell'eccessivo garantismo dello "Stato sociale" ha già prodotto gravi danni nella psicologia e nelle aspettative di gran parte dei lavoratori. La lunga inazione politica in materia di riforma delle pensioni ha purtroppo favorito la nascita di una pericolosa cultura da Paese del Bengodi che sarà difficile scalfire.

Ho parlato di una dura reazione a caldo contro l'accordo dello scorso 8 maggio. Ma quando l'accordo è stato spiegato in dettaglio dai sindacati alla base, molte reazioni negative si sono ovviamente stemperate. La riforma è stata giudicata buona, perché promette a gran parte dei futuri pensionati un livello di copertura ancora elevato. Nel frattempo, autorevoli centri di ricerca hanno criticato il d.d.l. per i mancati risparmi futuri o addirittura per le maggiori spese. La prof.ssa Fiorella Padoa Schioppa – Presidente dell'ISPE – ha infatti affermato che il d.d.l. è «insufficiente per conseguire l'equilibrio finanziario. Anzi, lo squilibrio sarebbe minore se non si introducesse la riforma di proposta. Non è quindi infondato temere che la previdenza sociale continuerà ad essere molto costosa in Italia, mentre negli altri Paesi più industrializzati le forze politiche hanno agito e stanno agendo con più responsabilità e coraggio».

È pertanto illusorio sperare che molte imprese possano partecipare con un proprio contributo aggiuntivo al finanziamento dei fondi pensione. Ricordo che negli Stati Uniti le imprese sono generose nel finanziare i fondi pensione aziendali, ma il loro contributo all'Inps statunitense è pari a soltanto il 6,2% del reddito di lavoro. Invece in Italia siamo ormai arrivati al 25%. Due punti percentuali in più per la previdenza integrativa porterebbero l'onere per le imprese al 27% o, più esattamente, al 27,2% se si considera l'ulteriore costo del contributo di solidarietà, pari al 10% del versamento a carico dell'azienda. Mi domando quante imprese saranno disposte a fare questo ulteriore passo verso l'aumento del costo del lavoro, soprattutto se dovesse diffondersi la convinzione che l'escalation degli oneri sociali non è ancora finita.

È proprio perché ci troviamo davanti a queste prospettive poco rosee che abbiamo ritenuto doveroso lanciare un preoccupato allarme dopo l'accordo dell'8 maggio fra il Governo e i sindacati? È ovvio che avremmo preferito far parte dell'accordo, ma se fosse stato serio, ossia efficace per il Paese e capace di dare concreto

avvio a quella "rivoluzione liberale", di cui oggi tanto si parla nei convegni politici. Ma è chiaro che dopo tanti anni di cultura del garantismo, ossia di una cultura che ha sostenuto e diffuso l'avversione al rischio, è difficile trasferire una vera "rivoluzione liberale" nella società italiana. Se avessimo firmato l'accordo dell'8 maggio, avremmo contribuito ad alimentare ancora quella cultura, che oggi è causa di irresponsabilità finanziaria. È tempo che quella cultura venga finalmente smantellata anche in Italia, dopo che lo è stata negli altri Paesi più sviluppati. Ciò anche in difesa del vero "Stato sociale", che non è quello sognato dai nostri cultori del garantismo ad ogni costo, bensì quello che mira a proteggere i deboli senza indebolire o "viziare" i forti.

È pertanto coerente con il nostro tuttora generoso Welfare State la previsione che il decollo dei fondi pensione sarà molto lento. Per motivi diversi, molti lavoratori e molte imprese potrebbero infatti risultare latitanti all'appello della previdenza complementare. Saranno più stimolati a parteciparvi quando la nostra previdenza sociale si adegnerà ai livelli più credibili (perché finanziariamente più sostenibili) degli altri Paesi industrializzati e quando gli oneri contributivi per le imprese saranno meno penalizzanti. Sono quindi irrealistici nel breve termine sia i dati di previsione sia i benefici del "grande business" della previdenza integrativa. Volume di lavoro e benefici per il mercato verranno quando il legislatore si dimostrerà veramente serio in materia.

In sintesi, si tratta di passare dall'attuale sistema di imprevidenza e di insicurezza sociale (nonostante che lo si ammantava di future, insostenibili "certezze") ad un sistema pensionistico moderno, dove per molti lavoratori la copertura della previdenza privata è destinata nel tempo a diventare uguale o addirittura prevalente rispetto alla copertura della previdenza pubblica. Sensibilità sociale e responsabilità finanziaria saranno allora due fenomeni che si potranno coniugare con successo anche in Italia. Nell'interesse di tutti.

Dall'attuale sistema di imprevidenza e di insicurezza sociale a un sistema pensionistico moderno.



Quali sono i costi immediati per le imprese nel caso di contributi a fondi pensione.

### **Gli effetti immediati sulla finanza d'azienda (ovvero i costi immediati)**

Il comma 2 dell'art. 13 del d.lgs. n. 124 modificato dal d.d.l. n. 2549 precisa che «i contributi versati dal datore di lavoro (...) sono deducibili (...) per un importo non superiore al 2% della retribuzione annua (...) e comunque a lire 2 milioni e -500 mila».

Su questo importo va poi pagato il contributo di solidarietà del 10% (art. 12 del d.lgs. n. 124). Pertanto, nell'ipotesi di un contributo aziendale al fondo pensione del 2%, il costo complessivo per l'azienda è pari al 2,2% (2% + 0,2% come contributo di solidarietà versato all'Inps o ad altro ente di previdenza obbligatoria).

Dovrebbero essere esclusi altri costi, se si considera che:

a) tutti i costi di istituzione, sottoscrizione, amministrazione e gestione dei fondi pensione saranno a carico dei fondi stessi e quindi dei lavoratori partecipanti;

b) i maggiori oneri finanziari per le imprese derivanti dalla perdita di disponibilità delle quote di TFR saranno compensati da una riduzione corrispondente dell'aliquota TFR (ultimo periodo del comma 2, art. 8 del d.lgs. n. 124). Agli attuali livelli di costo del denaro si stima che tale riduzione possa essere di 0,3/0,4 punti percentuali.

Per una valutazione del costo effettivo del contributo aggiuntivo a carico dell'impresa bisogna considerare che – negli anni in cui questa è in utile – vi è un minore esborso fiscale pari al 53,2% del contributo stesso. Ne consegue che il costo effettivo (o riduzione dell'utile netto) è pari al 46,8% dell'importo versato come contributo aggiuntivo.

Vi è poi da considerare che il d.d.l. n. 2549 introduce – per incentivare le imprese all'utilizzo del TFR – una deduzione fiscale non superiore al 3% della quota annuale di TFR versata ai fondi pensione, mediante accantonamento in una riserva speciale in sospensione d'imposta. Tale riserva concorre a formare il reddito nell'eserci-

zio e nella misura in cui sia utilizzata per scopi diversi dalla copertura di perdite d'esercizio. Nel caso di passaggio a capitale della riserva, una eventuale riduzione del capitale successivamente deliberata viene considerata distribuzione di utili e pertanto viene tassata. Nel caso di esercizio in perdita, la deduzione può essere effettuata negli esercizi successivi ma non oltre il quinto, fino a concorrenza dell'ammontare complessivamente maturato.

### **Gli effetti successivi sulla finanza d'azienda (ovvero i vantaggi sperati)**

Nei Paesi anglosassoni il rapporto fra le imprese e il mercato mobiliare è ormai molto più saldo e produttivo di quanto non avvenga nel resto del mondo industrializzato. Ciò si deve al crescente sviluppo dei fondi pensione, in particolare, e del risparmio gestito dai "fund managers", più in generale. A fine '94 la consistenza di questo risparmio "professionalizzato" aveva raggiunto i 15 milioni di miliardi di lire nei sei Paesi più industrializzati. Gli Stati Uniti erano nettamente in testa, potendo contare su di una quota del 70% di tale mercato. Non deve pertanto sorprendere se a fine '94 le imprese statunitensi – nel soddisfare le proprie esigenze finanziarie – dipendevano soltanto per il 21% dal credito bancario e per il 79% dal mercato mobiliare (nel 1980 queste cifre erano, rispettivamente, pari al 66% e al 34%). Vi è infatti una stretta connessione tra lo sviluppo del mercato dei capitali e la crescita degli investitori istituzionali e del risparmio gestito professionalmente.

Nel mondo industrializzato sono adesso molto chiare due tendenze: i depositi bancari, in termini reali e talvolta persino in valore nominale, non crescono più; è invece in costante crescita la quota di risparmio affidata agli investitori istituzionali, soprattutto per il forte sviluppo dei fondi pensione (negli Stati Uniti questi gestiscono ben \$ 5.000 miliardi, pari a 8 milioni di miliardi di lire). Ciò significa che la "materia prima" si sta spostando dal banchie-

Quali sono i vantaggi sperati dalla creazione dei fondi pensione.

re tradizionale al banchiere innovativo, ossia al gestore professionale del risparmio "paziente" (perché di lungo termine, essendo in gran parte di tipo previdenziale).

È un fenomeno rivoluzionario per l'economia moderna, in quanto il banchiere innovativo si pone davanti all'impresa con una mentalità nettamente diversa da quella del banchiere tradizionale: questi esige soprattutto garanzie reali e/o di tipo finanziario per erogare il credito, mentre quello non le esige. Il gestore professionale o "fund manager" richiede essenzialmente tre requisiti di qualità all'impresa per acquistarne i valori mobiliari:

- a) trasparenza dei conti;
- b) informazione continua;
- c) buon potenziale di sviluppo e di redditività.

Queste qualità garantiscono poi all'impresa un risultato molto importante: una sensibile riduzione del costo del denaro, come conseguenza di un "mix" più equilibrato tra mezzi reperiti sul mercato dei capitali. Non deve pertanto sorprendere se negli Stati Uniti le imprese sono fortemente capitalizzate e se le "commercial banks" stanno premendo sul Congresso per ottenere anche la qualifica operativa di "investment banks" (perché hanno capito che il "business" del futuro sta più nel lavoro di tipo mobiliare che non in quello di tipo creditizio).

È pertanto giunto anche in Italia il momento di dare avvio ad una moderna cultura del mercato mobiliare. Questo è un mercato dove banche e imprese avranno sempre più interesse ad essere presenti e, soprattutto, a trovare un comune punto d'incontro e di proficua collaborazione.

Negli ultimi due anni la politica dei redditi ha finalmente fatto i primi passi, grazie a relazioni industriali concertate e quindi più costruttive, perché non conflittuali. Ora bisogna affiancare alla politica dei redditi una seria politica dei capitali, da realizzare con provvedimenti e comportamenti finalizzati alla creazione di un capitalismo più moderno, ossia di un capitali-

smo più diffuso e partecipativo. Ciò significa che per il nostro Paese, dopo la rivoluzione industriale, c'è ora bisogno di una grande "rivoluzione finanziaria" per favorire la continuazione dello sviluppo economico-sociale su basi non più fragili, come le attuali, ma rese più solide da un migliore equilibrio tra capitale ed indebitamento.

Uno dei pilastri fondamentali della suddetta politica dei capitali è senz'altro lo sviluppo dei fondi pensione. È infatti illusorio sperare che, senza la crescente presenza dei più importanti investitori istituzionali del mondo, il nostro mercato dei capitali si possa rafforzare e modernizzare. È per questo motivo che la Confindustria ha visto con preoccupazione - nel testo originale del d.lgs. n. 124 - l'espressione «forme pensionistiche che assicurino un tasso di rendimento finanziario garantito». Nessuna legge al mondo sui fondi pensione contiene una simile indicazione. Nel testo del d.d.l. n. 2549 la suddetta tipologia è stata eliminata. Ci auguriamo che il Parlamento mantenga questa esclusione.

Diversamente, è facile prevedere che la maggioranza dei fondi pensione nascerebbe con un "vincolo" di rendimento, condizionando così il gestore nella politica d'investimento (gran parte delle risorse finirebbe nelle capienti mani del Tesoro, perpetuando il circolo vizioso di cui soffre il nostro mercato dei capitali).

Per contribuire alla crescita di una cultura più orientata all'investimento produttivo del risparmio (ovvero di una cultura del rischio "ragionato", perché gestito da investitori professionali di lungo termine), la Confindustria consiglierà ai suoi Associati di costituire almeno tre tipologie di fondi: un fondo azionario, un fondo obbligazionario e un fondo bilanciato o misto. In tal modo ogni lavoratore potrà scegliere il fondo di suo gradimento e nel tempo avrà la facoltà di passare da un fondo all'altro a seconda della sua più o meno alta propensione al rischio "ragionato".

L'offerta di un solo fondo "omnibus" non consentirebbe tale libertà di scelta, obbli-

Gli inventari istituzionali come gestori professionali del risparmio "paziente".

Occorre dare l'avvio anche in Italia a una moderna cultura del mercato mobiliare.

Uno dei pilastri della "rivoluzione finanziaria" è lo sviluppo dei fondi pensione.

L'importante è l'orientamento produttivo del risparmio, in una cultura del "rischio ragionato".

gando allo stesso tipo di gestione lavoratori con diverse propensioni d'investimento.

L'esistenza di almeno tre fondi aziendali con diversa tipologia di gestione renderebbe anche più semplice il rapporto fra impresa e sindacato per la maggiore libertà di scelta offerta ai lavoratori (con il fondo "omnibus" potrebbero emergere dissensi fra le parti sociali sulla "asset allocation" ottimale).

Una quarta tipologia potrebbe essere quel-

la del fondo specializzato nell'investimento in titoli (azionari e obbligazionari) emessi dalle PMI, visto anche l'invito del legislatore ad avere «particolare attenzione per il finanziamento delle piccole e medie imprese» (art. 42, comma 4-quinquies, lettera a) del d.d.l n. 2549 di modifica del d.lgs. n. 124). È auspicabile che la prossima partenza del Metim (Mercato telematico delle imprese) possa contribuire a favorire questa importante "evoluzione" o cambiamento di mentalità del nostro legislatore.



# Sempre aperto.



**Da 2.000.000  
di persone al giorno.**

Sempre aperto: il libro più usato d'Italia sa dare risposte, risolvere problemi, fornire soluzioni, suscitare idee. Ventiquattro ore al giorno, in ogni casa, in ogni azienda, con un'esperienza, un'affidabilità e un'efficacia semplicemente imparagonabili. Perché in tutto il mondo, da sempre, solo le Pagine Gialle possono essere come le Pagine Gialle.

# ASSOCIAZIONISMO FAMILIARE E "NUOVA CITTADINANZA"

di Donatella Bramanti

In una società frammentata e individualistica, dove la famiglia è trascurata, perché l'associazionismo familiare?

**I**l punto di partenza può essere sintetizzato nella seguente domanda: com'è possibile che continuino ad esistere, ed anche a nascere e svilupparsi, vere e proprie associazioni familiari in una società sempre più frammentata e individualistica, che fa tanta fatica a riconoscere e promuovere la famiglia, e non opera certo a favore né di quest'ultima né delle associazioni che ne presentano delle istanze? Qual è il significato di queste associazioni? Quali funzioni sociali assolvono? E, alla fine, quale potrà essere il futuro di queste associazioni in una società complessa e post-moderna?

Riassumiamo qui alcuni dei principali risultati emersi da una indagine realizzata da un gruppo di ricerca diretto da Piero Donati e coordinato da Giovanna Rossi<sup>1</sup>

## Lo specifico dell'associazione familiare

Nelle associazioni familiari considerate nell'indagine siamo in presenza di una for-

ma forte di legame associativo in quanto il coinvolgimento dei soci è elevato dal momento che la maggioranza delle associazioni (77,0%) ha al proprio interno soci che, oltre ad usufruire delle attività, contribuiscono attivamente alla gestione dell'associazione; inoltre, l'azione dei soci è produttiva di beni e servizi che sono vissuti come propri in quanto rivolti a persone di famiglia. Si tratta allora di associazioni in senso forte, il cui specifico familiare è nell'essere promosso soprattutto da famiglie piuttosto che da singoli cittadini.

Il punto di analisi distintivo dell'indagine è costituito, da un lato, dall'identificazione delle *caratteristiche dei soci* che possono essere presenti all'interno di un'associazione familiare e, dall'altro, dalla messa a tema delle *caratteristiche dell'azione* svolta dalle associazioni familiari. Per quanto riguarda i soci, i poli estremi della direttrice sono rappresentati dall'essere famiglie portatrici-non portatrici di un determinato bisogno, passando per una posizione intermedia che identifica la presenza, all'inter-

Matrice 1 *Caratteristiche dell'associazione nei confronti delle famiglie*

Caratteristiche dei soci	1. Ampiamente diffusa	2. Mista	3. Specifica sulle mediazioni familiari
A. Non hanno vissuto né vivono in famiglia il bisogno di cui si occupa l'associazione	1A	2A	3A
B. Misti	1B	2B	3B
C. Hanno vissuto o vivono in famiglia il bisogno di cui si occupa l'associazione	1C	2C	3C

no della associazione, di entrambe le situazioni. Per quanto riguarda le caratteristiche dell'azione svolta dalla associazione (seconda direttrice) il continuum prevede da un lato il perseguimento, attraverso gli interventi, di obiettivi ampi e diffusi e, dall'altro, di obiettivi specifici attraverso prestazioni mirate.

La matrice 1 identifica una tipologia di associazioni in cui il "familiare" si connota, nelle caselle periferiche in forma generale, per diventare via via più specifico nelle caselle centrali. Le caselle sono l'esito della combinazione degli elementi distintivi: le *caratteristiche dei soci* da un lato e le *caratteristiche dell'azione* dall'altro. Le possibili combinazioni sono messe a fuoco mediante una prospettiva di differenziazione che distingue tra familiare in senso proprio e "non familiare" in senso proprio.

Il primo indicatore di questa distinzione è rappresentato dall'essere portatore di un bisogno familiare e dal non esserlo: il *tipo puro* in questo caso è rappresentato dall'*associazione familiare di self-help* (familiare in senso proprio; casella 3C), mentre il polo opposto è costituito da associazioni di singoli soggetti che non vivono in prima persona un determinato bisogno familiare (casella 1A).

Il secondo indicatore riguarda l'azione specificamente rivolta alla famiglia, che cioè interviene sulle mediazioni familiari (familiare in senso proprio) e l'azione genericamente di sostegno/sensibilizzazione rispetto a tematiche familiari. All'interno della matrice il "non" familiare (pur se si tratta, giova ribadirlo, non di una totale assenza di elementi familiari ma di associazioni il cui carattere di "familiare" è meno determinante, potremmo dire generico) caratterizzerebbe le caselle più esterne e precisamente 1A, 1B, 1C, 2A, 3A: tuttavia, mentre la 1A rappresenta la situazione più "distante" dal familiare in senso stretto, le altre celle (1B, 1C e soprattutto 2A e 3A) si avvicinano molto alla polarità del "familiare in senso proprio" in quanto in esse compare in modo via via più marcato la caratteristica di condivisione del bisogno familiare (1B e 1C) e di influenza

sulle mediazioni familiari (2A e 3A). Volendo descrivere analiticamente tali caratteristiche si potrebbe affermare che il tipo 1A riguarda associazioni composte da soci che condividono i fini dell'organizzazione pur non essendo portatori del bisogno di cui essa si occupa: l'azione svolta da questi gruppi nei confronti della famiglia è generica, senza influenzare le mediazioni familiari. Questo tipo potrebbe essere denominato "familiare in senso generico".

I tipi 1B e 1C si riferiscono alla famiglia per quanto riguarda il coinvolgimento con il bisogno ma non accade altrettanto per quanto concerne l'azione indirizzata alle famiglie: potrebbero essere definiti come tipi "familiari in senso esteso".

I tipi 2B, 3B, 2C e 3C riguardano ciò che è "familiare in senso proprio": in essi i soci, coinvolti con varia intensità nel bisogno familiare, esercitano una specifica azione sulla famiglia. Il tipo 3C in particolare rappresenta il "nocciolo" dell'associazionismo familiare, ciò che si potrebbe chiamare "familiare in senso stretto", quello cioè che riguarda associazioni in cui l'adesione avviene per via familiare sulla condivisione di un bisogno e il target dell'azione è esplicitamente rappresentato dalla famiglia e dalle dinamiche relazionali che la contraddistinguono.

Le associazioni familiari cui si riferisce l'indagine qui presentata potrebbero essere idealmente inscrivibili nelle caselle 3C, 2B, 3B, 2A e 3A.

L'intervento messo in atto nell'ambito di tali associazioni non è solo rivolto alla famiglia, ma la coinvolge nell'azione (tab. 1). La maggior parte delle associazioni familiari esaminate agisce sulle relazioni familiari e ciò rappresenta un punto di forza

La "mappa" delle associazioni sulla base delle caratteristiche dei soci e dell'azione sociale.

L'intervento delle associazioni familiari non solo è rivolto alla famiglia ma la coinvolge nell'azione.

Tab. 1 Tipologia di azione nei confronti della famiglia

Azione nei confronti di:	
persone e famiglia	20,3%
persone e non famiglia	3,1%
non famiglia	2,5%
relazioni familiari	74,1%



Attraverso i suoi servizi, l'associazionismo familiare "produce" famiglia.

La prassi dei servizi pubblici considera il bisogno come individuale e misconosce la realtà della famiglia.

dell'associazionismo familiare. In questo modo si genera infatti una solidarietà specifica, di tipo familiare legata cioè al quotidiano, continua, personalizzata, che assume forme differenziate sulla base dei livelli diversi di risposta ai bisogni delle famiglie, ma che conserva un elemento invariante, il riferimento alla operatività quotidiana come centro dell'attenzione; -anche nelle organizzazioni più complesse e più strutturate, quelle che agiscono quasi a livello di rappresentanza politica (tab. 2). I bisogni su cui si esplica l'intervento delle associazioni familiari sono diversificati ma ad essi si risponde attraverso servizi di tipo "familiare" (tab. 3), che cioè si attuano

Tab. 2 Associazioni secondo i servizi erogati all'inizio delle attività che continuano tuttora

attività di informazione	69,8%
campagne di sensibilizzazione	68,2%
attività di formazione	60,2%
realizzazione di servizi (consultori, centri ricreativi...)	28,1%
realizzazione di progetti specifici	25,0%
gestione di strutture specifiche (case d'accoglienza, scuole, ecc.)	15,1%
organizzazione della rappresentanza politico-sociale degli associati	11,1%

Tab. 3 Destinatari delle prestazioni (\*)

famiglie (genitori e figli insieme)	68,6%
genitori	37,4%
bambini e minori (senza adulti)	29,7%
famiglie e tossicodipendenti	16,8%
alcolisti e tossicodipendenti	16,6%
coppie senza figli	14,4%
handicappati	9,4%
famiglie di handicappati	4,9%
persone adulte in stato di bisogno	3,6%
anziani	2,4%
gestanti	1,8%
famiglie extracomunitarie	1,4%
ragazzi-giovani in stato di bisogno	1,1%
immigrati - extracomunitari	0,7%
familiari di persone in stato di bisogno	0,7%
separati e divorziati	0,6%
famiglie con minori	0,5%
diabetici	0,3%
famiglie monogenitorali	0,2%

(\*) % non sommabili

nel quotidiano ed in un contesto relazionale storicamente determinato di cui la famiglia è principale attore e referente. I servizi ad essa rivolti devono così proporsi come servizi stabili e vicini sia nei confronti del mondo della vita quotidiana delle famiglie, sia rispetto al significato che esse attribuiscono al mondo vitale. Si può affermare che attraverso i servizi l'associazionismo familiare "produce famiglia", e influenza la vita degli associati (fig. 1) in particolare per quanto riguarda la consapevolezza del proprio essere famiglia.

Il metodo con cui le famiglie acquisiscono tale consapevolezza è, in genere, costituito da una "pubblicizzazione" delle esigenze familiari che avviene attraverso una messa in comune delle problematiche. Nei servizi offerti dalle associazioni familiari i bisogni non vengono "buttati" all'esterno (servizi, volontariato, ecc.): soluzione che comporta l'allontanamento, la separazione e spesso la creazione di una distanza quasi incolmabile tra famiglia e bisogni di un proprio membro. Questa prassi, che contraddistingue molti servizi pubblici, implica al fondo la considerazione del bisogno come individuale misconoscendo la realtà familiare, le sue potenziali risorse e le sue possibili debolezze e patologie: al contrario, la prospettiva che emerge dall'analisi dei servizi offerti dalle associazioni familiari mette in luce una comprensività di approccio al problema ed il tentativo di attuare nuove inclusioni per la sua risoluzione, attraverso una prassi di condivisione abituale in queste associazioni.

### Quale cultura producono le associazioni familiari?

Si pone, in questa dialettica tra interno ed esterno delle associazioni familiari, il problema delle associazioni familiari, il problema della regolazione dei confini. In altri termini, come identificare ciò che sta "dentro" ad un'associazione e ciò che ne è ambiente? La ricerca empirica offre alcuni spunti per una riflessione su tale aspetto, documentando come sia difficile tracciare

un confine "certo". Innanzitutto, per quanto riguarda "l'interno", nell'ambito di una medesima associazione possono essere compresenti, come documentato analiticamente nell'indagine, più figure: oltre ai soci, infatti, operano consulenti medico-specialistici, giuridici, psicologici, personale tecnico e di segreteria che, pur condividendo un comune impeto solidaristico, afferiscono a diversi sistemi (ad esempio il mercato per quanto riguarda il personale retribuito quali i consulenti o il personale tecnico). L'associazione familiare, in questi casi, assume la configurazione di "forma mista" (o di confine) che combina tratti di terzo settore ed elementi di mercato.

Per quanto riguarda "l'esterno", vale a dire l'ambiente di riferimento delle associazioni, l'indicatore che assumiamo come chiave di lettura per cogliere il tipo di funzione svolta dalle associazioni familiari nei riguardi della società è rappresentato dalla dicotomia pubblico-privato. Si tratta, è evidente, di una interpretazione sui generis di tale dicotomia, che non ha una valenza generalizzabile ma risulta comunque utile.

Nella ricerca emergono alcune forme di associazionismo familiare in cui è più forte un orientamento privatistico sia per quanto riguarda la concezione della famiglia sia per quanto attiene al ruolo dello Stato nei riguardi della famiglia stessa e dell'associazionismo familiare ed altre in cui è prevalente un orientamento più

prossimo al polo pubblico come concezioni di fondo riguardo alla famiglia e come stile di azione nel sociale. In entrambi i casi si tratta di un'azione societaria di confine tra pubblico e privato (che a volte propende per un polo e a volte per l'altro) e che, tuttavia, non è mai interamente inscrivibile nell'uno o nell'altro.

Si va da un minimo ad un massimo di "privatizzazione" o di "pubblicizzazione" e in questa prospettiva si può leggere il collegamento che viene attivato tra realtà associative più prossime. Questo avviene per lo più su progetti specifici – a conferma della tesi già espressa in precedenza relativa alla centralità del riferimento al mondo vitale delle famiglie nell'azione condotta dalle associazioni familiari – e attraverso livelli federativi nazionali e internazionali. Più debole invece appare il collegamento con altri attori di terzo settore diversi dalle associazioni familiari (interessa il 15,3% delle associazioni) e ancor più labile il rapporto con le istituzioni pubbliche: riguarda infatti solo l'8,2% dei casi.

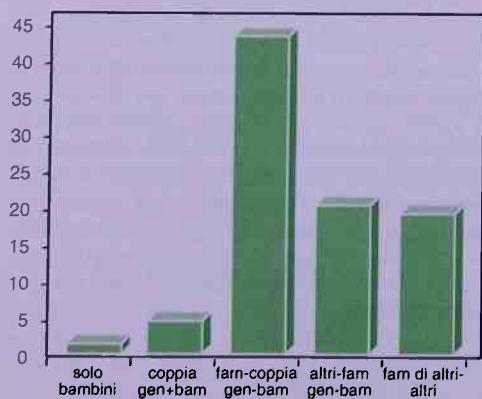
Nelle associazioni familiari in cui prevale un orientamento privatistico emerge una concezione di famiglia tendenzialmente autoreferenziale: per tali associazioni, lo Stato deve ingerire il meno possibile, ferma restando, tuttavia, una prospettiva di forte garantismo. Si evidenzia una scarsa autocoscienza del ruolo societario che le famiglie possono svolgere. All'opposto, in quelle in cui è più forte l'orientamento pubblicistico, viene enfatizzato il ruolo sociale delle famiglie e viene attribuita rilevanza alla coscienza di tale ruolo che le singole famiglie possono rafforzare nell'ambito delle associazioni familiari.

Facendo riferimento alla concezione di famiglia sottesa alla scelta associativa dell'indagine, emergono tre tipi di associazioni:

a) le associazioni il cui bisogno familiare è originato da un deficit specifico o da un deficit sociale: non è quindi imputabile alla famiglia e al suo funzionamento. Un esempio è costituito dalle associazioni di famiglie con handicappati. Potremmo de-

Tre tipi di associazioni: di famiglie "forti", di famiglie "deboli", di famiglie "problematiche".

Fig. 1 A chi sono rivolte le attività (valori %)



Le associazioni tendono a chiedere, contraddittoriamente, più autonomia ma anche più protezione dallo Stato.

finire tali associazioni come "associazioni di famiglie forti";

b) le associazioni il cui bisogno familiare è originato da una mancanza/carenza della famiglia, da un suo mal funzionamento: esempio di questo tipo è costituito dalle associazioni di genitori con figli tossicodipendenti per i quali l'associarsi rappresenta un modo per rompere il circolo della fragilità familiare. Potremmo definire queste associazioni come "associazioni di famiglie deboli";

c) esiste poi un terzo tipo, molto poco rappresentato, e non a caso, all'interno del campione in esame, costituito da associazioni che a livello ideologico mettono in questione la stessa figura dell'istituto familiare oppure propugnano stili alternativi di famiglia. Si tratta di una forma paradossale di associazionismo familiare. In tali associazioni, a livello operativo, viene intrapresa una azione di sostegno dei soci che è tipicamente "familiare" però nella forma di una problematizzazione della famiglia nella concezione di fondo che ispira tali associazioni. Si tratta, in altri termini, di un associarsi "contro" la famiglia classicamente intesa (vale a dire con due genitori), mentre la prassi dell'associazione offre, ad esempio, supporto ad uno dei due genitori per favorire la cooperazione tra coniugi nel rapporto genitoriale. Potremmo definire quest'ultimo tipo come "associazione di famiglie problematiche".

### Alcune considerazioni conclusive

Le associazioni familiari hanno bisogno di essere "più associazione": che cosa significa questo? Sinora esse hanno delegato molti compiti ad altri (per esempio i politici) che non li hanno compresi né trattati adeguatamente. Inoltre si sono trovate in un dilemma radicale: hanno chiesto (e chiedono) più autonomia, ma allo stesso tempo più protezione (tutela-aiuti) dallo Stato: non è forse una contraddizione? La risposta deve per forza di cose essere posi-

tiva, con un distinguo: non si può chiedere più autonomia e più aiuti assieme senza perdere la prima; si può, invece, chiedere una tutela giuridica senza perdere l'autonomia. Risolvere questi problemi implica una riflessione sui limiti e sulle contraddizioni della modernità come cultura e come aspetto politico della società.

Una linea strategica di pensiero e di azione potrebbe centrarsi sulla "nuova cittadinanza" della famiglia e delle relative associazioni nella società e nella stessa Chiesa; la nuova cittadinanza della famiglia e delle associazioni consiste in intitolazioni (entitlements) e nuovi diritti (e ovviamente obbligazioni) di libertà, uguaglianza e solidarietà di questi attori, in quanto soggetti sociali e non come somma di individui. In altri termini essere membri attivi e responsabili della famiglia e delle associazioni deve diventare un titolo per nuovi diritti (di solidarietà relazionale) da gestire in proprio, e non come beneficenza o assistenza da parte dello Stato.

### NOTE

<sup>1</sup> P.P. DONATI, G. ROSSI (a cura di), *Le associazioni familiari in Italia. Cultura, organizzazione e funzioni sociali*, Angeli, Milano, 1995.

La ricerca si articola in un'indagine quantitativa ed in una qualitativa: l'indagine quantitativa ha riguardato 221 associazioni familiari e 582 soggetti responsabili/soci di tali associazioni.

L'indagine qualitativa ha preso in esame trenta realtà associative individuate empiricamente sulla base di diversi parametri (ambiti di attività, estensione territoriale, anno di costituzione, visibilità sociale) allo scopo di costituire un campo di indagine che – pur nei limiti inevitabili di un approccio qualitativo – consentisse una visione ampia e differenziata dell'associazionismo familiare. Metodologicamente si è proceduto attraverso la realizzazione di interviste in profondità a 2 "testimoni privilegiati" delle associazioni selezionate: testimoni privilegiati sia in ragione del ruolo da essi occupato nell'associazione (responsabili e dirigenti), sia nel senso di testimoni della storia dell'associazione.

Dovrebbero chiedere una "nuova" cittadinanza: famiglie e associazioni sono soggetti sociali, e non una somma di individui.



## VITA D'IMPRESA

*La sezione Vita d'Impresa di questo numero si apre con un'intervista molto interessante, che ha per oggetto l'attività della Cooperativa Ceramica d'Imola. Persone & Imprese continua così a presentare storie di imprenditori diversi dai soliti noti che frequentano i salotti buoni della finanza cercando soluzioni di ingegneria finanziaria alla loro scarsa lungimiranza imprenditoriale. È interessante notare che nel caso descritto in questo numero non si parla di una piccola impresa, ma di un gruppo da 1300 dipendenti e 340 miliardi di fatturato, assai conosciuto anche a livello internazionale, con performance economico-finanziarie estremamente interessanti. Eppure, anche nel caso della Cooperativa Ceramica d'Imola, il successo si coniuga con una forte identità aziendale, fondata sulla centralità della persona e del suo lavoro, capace di apertura e di costruzione di relazioni a tutto campo. Ne nasce un clima aziendale che consente di ripetere senza forzature la celebre frase di Mounier: «Lavorare è fare un uomo al tempo stesso che una cosa».*

*Il secondo articolo si colloca nella prospettiva aperta nel numero scorso con l'articolo di Lorenzo Caselli sulle "parole dell'impresa": Teresina Torre affronta il tema dell'apprendimento. La centralità di esso nasce come implicazione ineludibile del nuovo scenario industriale che è sempre più "ad alta intensità di conoscenza". Come impara l'impresa in un mondo che si fa sempre più complesso ed evolve sempre più rapidamente? È chiaro che l'impresa impara attraverso le persone e attraverso il dialogo che nasce e si costruisce tra di esse: l'organizzazione trasforma la conoscenza da patrimonio del singolo a risorsa collettiva.*

*Infine, Giacomo Manara ci propone un gradevolissimo divertissement sul tema della carriera, prendendo lo spunto da un noto romanzo di Hermann Hesse (Narciso e Boccadoro), riletto – osiamo insinuare – in chiave un po' autobiografica.*

*L'alternativa tra carriera specialistica e carriera manageriale rivive metaforicamente nei due personaggi di Hesse. Narciso è il "professional" d'impresa: con alta competenza, specializzato, taciturno, padrone di sé. Boccadoro invece è l'uomo tutto azione e sensibilità, che ritiene gli operatori superiori agli uomini di pensiero, perché «a loro appartiene la ricchezza della vita, il succo dei frutti, il giardino dell'amore». Ma i due personaggi sono in fondo le due facce di una stessa personalità e la scelta per l'una o per l'altra carriera lascia aperta una nostalgia per la strada che non è stato possibile percorrere. Fortunatamente l'evoluzione dei sistemi organizzativi rende oggi possibile riavvicinare i due itinerari.*



# LA IMOLA: FARE UN UOMO AL TEMPO STESSO CHE UNA COSA

Intervista a Giampietro Mondini a cura di Clara Caselli

**I**n questo articolo-intervista viene proposta l'esperienza della Cooperativa Ceramica d'Imola, proseguendo il lavoro di documentazione intorno all'esistenza nel nostro Paese di imprese vitali, creative, innovative, capaci di conseguire duraturi successi sui mercati nazionali e internazionali. La convinzione di fondo della redazione di *Persone & Imprese* è infatti quella che gli imprenditori italiani di cui raccontare non siano i soliti noti che frequentano i "salotti buoni" della finanza, la cui maggiore abilità sembra essere quella di creare montagne di debiti e voragini nei conti aziendali, secondo la logica che più grande è il buco, più è probabile che la collettività se lo accolli. P&I ha sempre preferito raccontare degli altri, di quelli che intraprendono e rischiano sul serio, con passione, creatività e competenza: è interessante osservare che non c'è caso presentato in cui non si sia finito per riscoprire che il successo autentico si coniuga con una forte identità aziendale, fondata sulla centralità della persona e del suo lavoro, capace di apertura e di costruzione di relazioni a tutto campo. La Imola è un'ulteriore ed eccellente conferma in questa direzione.

La Cooperativa è una delle maggiori realtà esistenti sul mercato mondiale della ceramica e da anni è fra le prime in Italia per volume di produzione ed esportazione. È utile ricordare che l'Italia è il più importante produttore mondiale di prodotti ceramici per l'edilizia: il settore comprende 350 aziende e 30.000 addetti ed è stato ampiamente studiato anche per le tematiche distrettuali che vi si ricollegano.

Qualche cifra può rendere l'idea delle dimensioni e delle performance dell'impresa: il fatturato emergente dall'ultimo bilancio al 31/12/94 è di circa 260 miliardi (oltre i due terzi è destinato all'export), per un numero di addetti pari a 845. In realtà, se si guarda all'intero gruppo che fa capo alla Imola, il fatturato di quest'anno sale a 340 miliardi e gli addetti a 1300. Dagli stabilimenti della Imola escono ogni anno 4500 prodotti, di cui un migliaio sono completamente nuovi, studiati nei laboratori di ricerca dell'azienda.

Dal 1989 è stato realizzato un cash flow di 237 miliardi: con esso sono stati fatti investimenti per 134 miliardi, destinati a sviluppare l'innovazione di prodotto e di processo, mentre un altro centinaio di miliardi è la previsione di investimento fino al 1997. Altri 45 miliardi, è interessante ricordarlo, sono andati all'acquisizione e al rilancio di due aziende del polo ceramico romagnolo che erano state travolte dalla crisi, salvando l'occupazione e creandone di nuova per 300 addetti.

La produzione avviene quindi in cinque stabilimenti della Imola e in quattro di società controllate. Le tecnologie sono comunque riconducibili a tre: piastrelle in bicottura per rivestimenti interni, monocotture per pavimenti, grès fine porcellanato, in un'ampia gamma di formati, per pavimenti e rivestimenti ad uso interno ed esterno. Dagli stabilimenti della Imola escono le piastrelle più grandi in Europa (60x120), gradini e davanzali in pezzo unico, nuove e sofisticate risposte alle esigenze dell'edilizia, che hanno trovato applicazione anche in altri settori come l'arredamento domestico, urbano e indu-

La Cooperativa Ceramica d'Imola è fra i maggiori produttori ed esportatori di prodotti ceramici. La più significativa innovazione è rappresentata dalle piastrelle di grande formato, finora uniche al mondo.



striale. La produzione di grandi piastrelle in grès porcellanato (60x60 e 90x90) ha fornito all'azienda ulteriori opportunità di inserirsi nei settori della pavimentazione sopraelevata e del rivestimento esterno di edifici a facciata ventilata.

Ma è importante capire bene i numeri del successo della Imola, grazie anche alle opportunità di lettura offerte da un bilancio compilato in modo molto chiaro e lineare: ci troviamo di fronte ad un fatturato che raddoppia in cinque anni (oltre tre volte più veloce del settore), una struttura patrimoniale solidissima con mezzi propri pari al 60% del capitale investito, un valore aggiunto pari al 45% del fatturato, che, dedotti ammortamenti e oneri finanziari, si equipartisce fra salari e profitti, una capacità di remunerare i mezzi propri (ROE) intorno al 25%, una redditività degli investimenti (ROI) del 16%, una redditività delle vendite (ROS) del 21%. Certo il '94 deve essere stato uno speciale anno di grazia, ma non c'è dubbio che capita di rado all'analista finanziario di poter rilevare indici così lusinghieri, che testimoniano di una grossa capacità di autonomia dell'azienda: la solidità patrimoniale affrancata dalla dipendenza dal mondo finanziario (che fa comunque pagare non poco i 43 miliardi che elargisce, a differenza dei soci che contribuiscono con prestiti diretti per oltre 8 miliardi) permette di investire in modo regolare e programmato e consente inoltre di instaurare un ottimo rapporto finanziario con i fornitori, ottenendo elevate dilazioni medie, e con i clienti, che possono contare su un volume di dilazioni pari ad oltre un terzo del capitale investito dall'azienda e identico a quello delle immobilizzazioni nette totali.

Ci sono già abbastanza ragioni per giustificare un'indagine più diretta del caso Imola e capire quali sono i punti di forza sui quali si fonda il suo successo.

Prima di dare la parola ai protagonisti di questa esperienza, è importante dire che ci sono alcuni aspetti, molto diversi tra loro, che colpiscono a prima vista appena si mette piede nell'azienda: per esempio,

l'estrema cordialità e disponibilità di tutti quanti nei confronti degli ospiti, il fatto che non si trovi nessuno che non sia occupato in qualche incombenza, il risuonare di molte lingue straniere e accenti di ogni tipo in fitti colloqui con i clienti, l'ordine e la pulizia più assoluti, tanto che non si trova un briciolo di polvere in terra, neppure nel capannone. Tutto questo non può essere spiegato con l'apertura e l'operosità del carattere romagnolo o con motivazioni contingenti: si è in presenza di un clima aziendale fondato sulla centralità della persona e del suo lavoro, in forza del quale i gesti del lavorare vengono fatti con una particolare cura, armonia, compostezza. Si attaglierebbe a questo clima il famoso motto americano "I care", che - qualcuno ricorderà - stava scritto all'entrata della famosa scuola di Barbiana e che è, per contro, l'esatto opposto dell'italiano "me ne frego".

Non si può capire nulla di che cosa sia la Imola se non si ripercorre un po' della sua storia. Nel 1994 è stato infatti celebrato il centovesimo anno di vita. Si legge nella relazione al bilancio: «A questo evento ci siamo preparati con serietà e scrupolo, non tanto per un mero gusto celebrativo, quanto per riscoprire la nostra storia, convinti come siamo che essa sia anche la nostra forza e la ragione del fascino del tutto particolare esercitato dalla nostra azienda». Non si capisce la Imola di oggi se non ci si rifà al Patto di Fratellanza sottoscritto nel 1875 da alcuni soci fondatori: una promessa di «reciproca e duratura amicizia per procedere uniti al loro miglioramento morale e materiale». E lo Statuto riprende la questione fissando come obiettivo aziendale «l'emancipazione dell'operaio dal salario, rendendolo libero produttore mediante la riunione del capitale al lavoro». C'era alle spalle da un lato una storia difficile di rapporto tra un socio e gli operai e, dall'altro lato, l'idealità dell'altro socio (Giuseppe Bucci) che volle una trasformazione in senso cooperativo dell'azienda, contribuendo significativamente allo sviluppo del movimento cooperativo in Italia.

Le performance economico-finanziarie sono eccellenti, ma la cosa che colpisce di più è il clima aziendale.

Alle origini dell'azienda sta un patto di fratellanza del 1875, da cui è nata una tradizione di rispetto e di autonomia.

Non sono state parole senza seguito e senza senso: ancora oggi questo patto e questo spirito sono presenti alla memoria di chi lavora nell'azienda e spesso vengono ricordate e citate.

Da questa storia sono germogliate almeno due cose, entrambe molto significative: la prima è il rifiuto di ogni ideologizzazione e la seconda è una solida tradizione di autonomia, sia sotto il profilo politico sia sotto quello economico. «Il desiderio di autonomia ci ha spinto sul mercato, in un periodo in cui alcuni nostri concorrenti non investivano all'estero per spendere meno».

La filosofia della Cooperativa Ceramica d'Imola fa venire alla memoria l'affermazione capitale di uno dei padri dell'economia aziendale – recentemente scomparso – Carlo Masini, il quale sottolineava come l'azienda sia un'organizzazione il cui obiettivo è la durata nel tempo in condizioni di autonomia, cioè senza dover essere asservita al potere politico, ai fornitori del capitale, a chiunque, a vario titolo, entri in rapporto con essa.

Ma per analizzare la fisionomia odierna dell'azienda bisogna capire tre nodi fondamentali: la concezione del lavoro, il rapporto con i clienti, il ruolo centrale degli aspetti artistici e culturali.

Procediamo alla rovescia, partendo da dove parte (e sempre torna) Giampietro Mondini, presidente della società, durante la nostra intervista. La sensibilità culturale ed artistica è presente fin dalle origini, ma si è affermata in modo particolare dagli anni '80 in poi, traducendosi in rapporti, strutture e incontri, prima che in prodotti: il rapporto con Giò Ponti e quello con Joe Tilson e con numerosi altri artisti, dal livello locale a quello internazionale, il Museo, le mostre, il centro di ricerca sul binomio arte-industria, i convegni e le iniziative culturali di ogni genere.

Dice Mondini: «La Cooperativa Ceramica d'Imola inizia ad esportare nel 1884 perché l'allora direttore artistico Gaetano Lodi riesce a convincere i ceramisti a partecipare alla mostra internazionale di To-

rino. È singolare osservare come lo sviluppo della nostra azienda non sia nato da un tecnico in senso stretto, ma da un uomo d'arte. Mi affascina questa idea dell'impresa che ha bisogno per svilupparsi di un uomo nella sua interezza che è fatto anche di arte e di cultura».

E commentando l'iniziativa di un recente convegno sul pluralismo imprenditoriale, sottolinea come questioni sostanziali «la libertà e la responsabilità dell'uomo che mediante il lavoro trasforma la realtà perché sia per lui e per gli altri uomini una dimora più accogliente e più consona alla sua altissima dignità. Per questo non deve apparire strano che laddove generazioni di uomini lavorano da centoventuno anni si dedichino tempo e risorse a manifestazioni culturali».

*Emerge dunque un uso della cultura non strumentale ma sostanziale: non si tratta di operazioni di marketing ma del modo di essere di un'azienda. Certo, tutto questo ha profonde ricadute sull'attività produttiva e commerciale: è un gusto del bello non legato all'effimero che fa rifiutare la scelta della piastrella firmata dallo stilista e fa puntare sulla "firma Imola" e che consente di impostare il rapporto con i clienti in un modo qualitativamente significativo.*

«Cinque anni fa cercammo di capire che cosa poteva legare il cliente maggiormente all'azienda: noi facevamo già molte cose, anche se in modo più spersonalizzato, e avevamo momenti di incontro in occasione della Formula 1 a Imola e della fiera della ceramica di Bologna, che è la più grande del mondo. In queste occasioni noi ospitiamo 1800 clienti.

Che cosa dovevamo fare perché si sentissero a casa loro e perché quello che facevamo lo avvertissero come un valore per loro stessi?

Così, abbiamo valorizzato degli aspetti della nostra storia e li abbiamo tradotti in strumenti di comunicazione, culturali; abbiamo anche costruito degli eventi spettacolari di livello internazionale. Volevamo che i clienti che vengono da tutto il mon-

Lo sviluppo dell'azienda non è nato da un tecnico ma da un uomo d'arte: lo sviluppo ha sempre bisogno di un uomo nella sua completezza.

La sensibilità culturale connota profondamente la Imola: non è semplicemente un fatto strumentale o di marketing, ma apre la strada per una personalizzazione del rapporto con i clienti. Non la firma dello statista ma la grande firma "Imola".

do sperimentassero il piacere di essere accolti in un ambiente dove i rapporti sono molto personalizzati. Il nostro salone interno, ad esempio, ha due palchi: non c'è nessuno che è più lontano o vicino, nessuno che è più importante o meno importante. Chiunque si trovi all'interno del salone si sente all'interno di un unico gruppo. E verso la fine della serata viene fatto un omaggio di prestigio e comunque di uso, sempre con il marchio "Imola".

Noi abbiamo una vocazione centenaria all'esportazione: abbiamo un pubblico che nel mondo ci chiama "la Imola" e così è nata l'idea, mentre il settore ceramico andava verso le grandi firme, che la grande firma doveva diventare Imola, nei nostri prodotti come negli oggetti e nell'abbigliamento di cui facevamo dono. Il risultato di questa operazione è che siamo considerati, a livello di nome o di marchio, fra le prime 10 ceramiche del mondo e siamo in Italia il quarto gruppo».

*Ma non si tratta semplicemente di operazioni culturali. Bisogna anche che ciò che si propone al mercato abbia requisiti di qualità e di innovazione. Come avviene questo?*

«È chiaro che tutto ciò è stato reso possibile dall'innovazione tecnologica: abbiamo investito fortemente e lavorato attorno ad idee di innovazione del prodotto, in qualche caso di processo. L'abbinamento delle piastrelle di grande formato a Leonardo da Vinci non era operazione di immagine stonata, ma potevamo dire di essere i primi al mondo a fare cose di quel tipo. Potevamo far rilevare le nostre performance tecniche e far sì che il nostro cliente non comprasse solo un prodotto ma anche un'idea. Tra l'altro, è significativo che molti dei nostri clienti, nelle loro sale mostre, ripetano nelle inaugurazioni o nei momenti di incontro con la clientela quello che facciamo noi. In Canada, per esempio, è nato un rapporto significativo con la famiglia Reichmann (e la sua storia). Ma diventa possibile entrare in contatto con tutte le culture, in alcuni casi in

modo più immediato (ad esempio con i polacchi), in altri in modo meno evidente, perché c'è una difficoltà culturale di comprensione, però il sintomo che ciò avviene è dato dalla fedeltà ai nostri momenti di incontro e negli acquisti. Che cosa significa "avere in mano il mercato" se non che ci sono riferimenti forti, che creano dei legami?»

*Si può dire che la Cooperativa Ceramica d'Imola comunichi un messaggio "universale", che è la proposta di ciò che siete?*

«Sì. Ciò che siamo è definito essenzialmente da due cose: la nostra storia, che è ricchissima di spunti, e il presente e il futuro che sono frutto di questa ricerca.

Tra l'altro, va detto che a partire dal '90 il messaggio che proponiamo è lo stesso sia che ci si rivolga al pubblico dei nostri clienti, dei nostri dipendenti, della città. Ad esempio, la festa sociale per i dipendenti ha criteri e modalità di incontro simili ai meeting dei clienti e c'è sempre un regalo carico di significato: i momenti devono essere suggellati sia da qualcosa che rende piacevole stare insieme sia da qualcosa che ne faccia la memoria successivamente. È importante creare le condizioni perché la persona non incontri l'ambiente di lavoro come un fatto ostile, ma liberi tutte le risorse e la creatività possibili. Una medaglia o una festa hanno senso se uno avverte che questo messaggio è vero e quindi decide liberamente: nulla è più disumano di un uomo che è obbligato da un altro a lavorare, deve essere invece una scelta libera, occorre che uno si identifichi nel proprio gruppo sociale, nella propria gente, nella propria storia. Bisogna capire la cura che mettiamo in una festa, in un capo di abbigliamento, in una medaglia: l'obiettivo è questo e i risultati, il clima aziendale, dimostrano che è capito e condiviso. Non so quanto in percentuale e fin dove, però, questo clima è abbondantemente condiviso.

Un po' tutti devono sentirsi protagonisti: se questo non accade ognuno cerca dei meccanismi personali di successo che diventano conflittuali».

Il messaggio proposto è sostanzialmente lo stesso sia che ci si rivolga ai clienti sia che ci si rivolga ai dipendenti e alla città.



*Queste considerazioni fanno capire quanto sia importante alla Imola la risorsa umana, come essa sia un elemento decisivo per il successo dell'azienda. In quanto dice Mondini non mancano, tra l'altro, le suggestioni di alcune letture.*

«Io valorizzo spesso autori come Galgano, quando sottolineano che la più grande risorsa dell'azienda è il suo personale, perché questa mentalità per me nasce da una storia personale e alle persone in azienda (sono pagato per questo) propongo una cultura che nasce da una storia che muove dal Patto di Fratellanza, in nome del quale a nessuno è mai stato chiesto di prendere tessere, ma insieme possiamo dare risposte ai nostri bisogni. Le idee politiche non sono mai state per noi motivo di divisione: abbiamo avuto un fondatore mazziniano (Giuseppe Bucci), un sindaco revisore socialista (Andrea Costa), uno dei più notevoli amministratori cattolico e massone. Tutto ciò sottintende un rispetto: l'uomo è tale se nella vita ha un percorso che lo aiuta a maturare e un metodo di confronto. Se l'incontro fra le persone avviene con questo tipo di attenzione non capita nell'azienda che ci sia una divisione per correnti ma l'obiettivo è comune e l'impegno di ogni singola persona è quello di portare il meglio che ha ricevuto o all'interno o all'esterno.

Si è parlato del rilievo che ha nell'attività dell'azienda l'aspetto culturale e artistico. Arte, cultura e storia destano il cuore dell'uomo a ciò che è bello, buono, vero, dimensioni che sempre – ne siamo coscienti o no – suscitano e motivano l'agire umano. Anche il fare un'azienda nasce da questa ragione ultima, dal desiderio di bene per sé e per gli altri, di utilità del proprio lavoro e della propria vita. Mi piace ricordare a questo proposito il concetto di mission aziendale, cioè il processo mediante il quale le motivazioni e gli obiettivi personali si identificano con gli scopi e gli obiettivi dell'azienda. La competitività, come dice Zamagni, può essere letta in questi termini in modo non negativo, non cioè come sinonimo di sopraffazione e indivi-

dualismo, bensì nel suo significato originario di gara dove gli uomini si uniscono per giungere insieme ad un obiettivo.

Trovo molto interessanti anche alcune affermazioni di Bill Gates, quando dice di non credere nelle organizzazioni che puniscono chi sbaglia e di ritenerle destinate al fallimento e di credere invece nelle organizzazioni che si preoccupano di correggere l'errore e non la persona. Infatti di fronte all'errore nascono dei processi reali dove la gente perde un mucchio di tempo nelle conflittualità; invece, se è stato fatto un errore, il primo passo è che si corra a correggerlo perdendo poco tempo e dopo ci sarà qualcuno che valuta se l'errore è tale da dover giustificare un provvedimento sulla persona».

*Attraverso quali meccanismi avviene il processo di motivazione dei dipendenti? Che rapporto c'è tra i dipendenti e i soci?*

«Ci sono forme di incentivazione derivanti dal contratto aziendale (legate in modo automatico alla produttività e alla qualità) e altre gestite direttamente dal consiglio di amministrazione (fino al livello dei quadri). In questo secondo caso si tratta di un sistema personalizzato in cui entrano in gioco fattori come la professionalità, l'età, l'anzianità in azienda, i risultati di bilancio. Ma, al di là di questo, ci sono meccanismi di premio, non monetari, legati all'immagine della società. Per esempio, la recente mostra sui presepi, alla cui inaugurazione erano presenti 1500 persone, è stata vissuta con orgoglio da tutti. Il rapporto con la città ha anche questo scopo: fa vedere che l'azienda sa dialogare con essa, per cui chiunque lavori da noi è investito di prestigio e rispetto.

Anche la questione dei soci è molto importante: ci sono circa 150 soci giovani destinati a crescere. Diventano soci quelli che sono disponibili a prendersi responsabilità. Si tratta di capire chi sono quelli che hanno queste capacità e chieder loro di metterle a disposizione degli altri. I requisiti per l'ammissione sono almeno cinque anni di anzianità in azienda, capacità

La valorizzazione della risorsa umana è veramente centrale. A partire dal patto di fratellanza, l'ideologia è sempre rimasta fuori dall'azienda.

Quando vengono commessi degli errori, correggerli senza perdere tempo è più importante che punire.

personali e di relazione con gli altri; inoltre – e la cosa non è certo secondaria – occorre versare una quota di 120 milioni. Ci sono tutti i presupposti perché il socio cerchi di comprendere le strategie dell'azienda, come se fosse lui stesso chiamato il giorno dopo a dirigerla: è in questo senso che la provocazione deve essere fatta.

E, del resto, noi abbiamo ricevuto da qualcuno questa fabbrica con la sua storia e la lasceremo a qualcun altro: siamo imprenditori pro-tempore.

È chiaro che in questo modo è possibile presidiare i punti chiave dell'azienda con persone dotate di elevata motivazione e identificazione con l'azienda e da qui il senso dell'appartenenza può propagarsi anche a tutti i livelli».

*Abbiamo parlato molto di cultura, di concezione del lavoro, di rapporto con i clienti, ma senza finora sottolineare gli aspetti più legati all'internazionalizzazione. La maggior parte dei clienti sono infatti stranieri e la società ha una vocazione internazionale decisamente superiore alla media italiana. Certamente il rapporto con i clienti è molto interessante e ha come due facce. Da un lato è chiara la preoccupazione di personalizzare il rapporto, di fornire un prodotto di alto livello, differenziato anche sotto il profilo della politica dei prezzi, supportato da un'importante politica di crediti commerciali. Dall'altro lato è anche evidente che la Imola è per molti aspetti in una posizione di forza: i clienti vengono a cercarsi il prodotto a Imola e comprano la merce franco fabbrica.*

*Come è concepita la presenza internazionale?*

«La presenza internazionale è sostenuta da dipendenti dell'azienda e da una rete di agenti, per lo più monomandatari e da clienti esclusivi.

Il fattore di successo è fare tanti chilometri per visitare i clienti e disporre di professionalità specifiche. Siamo organizzati su quattro grandi aree: Italia, Europa, Nordamerica, resto del mondo, con dire-

zioni commerciali dotate di grossa autonomia operativa. Attualmente è difficile fare clienti nuovi, salvo in alcune aree scoperte, dove è più difficile entrare, come la Cina, l'India, la Siberia.

Non abbiamo fatto finora scelte di delocalizzazione della produzione. In passato non abbiamo trovato i partner giusti, anche se avevamo pensato di cercare alleanze per fare prodotti diversi da quelli che produciamo in Italia (scendendo sulla fascia delle commodity).

L'idea che abbiamo adesso è di esportare il nostro marchio, con prodotti "Made in Italy", sempre di fascia alta. Potrebbero esserci collaborazioni con nostri clienti, proseguendo così nella nostra logica di fondo, che è quella di vendere in tutto il mondo un certo stile italiano, cogliendo però dentro un gusto italiano le esigenze locali».

L'intervista è finita, anche se resta il desiderio di capire più a fondo i punti nodali che fanno il successo della Imola, ma anche i limiti, le debolezze, gli interrogativi sul futuro. Per esempio, se le eccezionali performance del '94 non si dovessero ripetere, anche perché l'effetto svalutazione della lira potrebbe esaurirsi in futuro, e se dovesse manifestarsi – come appare probabile – un eccesso di offerta, come potrà essere alimentato il processo di investimento e come potrà essere sostenuta l'attività aziendale? Come potrà reggere una struttura di internazionalizzazione fondata sulle modalità meno avanzate di presenza internazionale? E le incognite del mercato interno potranno consentire di compensare un'eventuale perdita di competitività internazionale? E fino a che punto il clima aziendale è condiviso anche ai livelli più periferici dell'organizzazione e in grado di reggere a performance meno brillanti delle attuali?

Non si può però che andarsene via con un sentimento di rispetto per questo spaccato di Italia operosa e creativa, di apprezzamento per questo "circolo virtuoso" che parte dal riconoscimento di una storia che si prolunga nell'oggi, di una storia di uo-

Professionalità e assiduità di rapporto sono fattori critici di successo sui mercati internazionali.

mini che si promisero amicizia per la costruzione di un destino comune, la cui riscoperta nell'oggi ha prodotto un interesse particolare per il rapporto tra l'uomo e il lavoro e una viva attenzione alla persona e alle sue necessità.

La cosa più interessante è che si intuisce che il successo della Imola è da un lato il risultato dell'impulso di un uomo che ha saputo leggere la propria storia in termini di "vision", ma dall'altro lato non sarebbe possibile senza il cordiale coinvolgimento di centinaia di dipendenti, soci e non, che vi si riconoscono appieno e condividono a fondo la "mission" dell'azienda. Perciò la frase di Mounier «Lavorare è fare un uomo al tempo stesso che una cosa» può suonare non velleitaria o astratta.

Ma per concludere, diamo ancora una volta la parola a Mondini, mentre illustra l'ultima iniziativa culturale per il Natale 1995: la mostra dei Presepi.

«La Natività dell'uomo porta con sé una domanda di significato di cui l'arte si fa testimone talora per gridarne lo smarrimento o l'assenza, come nei famosi versi di Leopardi che abbiamo appreso a scuola: "Dimmi, o luna: a che vale / al pastor la

sua vita, / la vostra vita a voi? dimmi: ove tende / questo vagar mio breve, / il tuo corso immortale?". La Natività contiene implicitamente tutto il dramma dell'esistenza umana che si esprime in domande che in qualche modo riaffiorano ad ogni sorgere del sole, salvo essere soffocate da una prevalente distrazione: perché vivere, lavorare, amare, morire?

Nel lavoro, come nella vita, ciò che è in gioco non è solo il profitto, ma la soddisfazione personale, cioè l'esperienza di un compimento, di una pienezza. Con una parola più immediata, ciò che è in gioco è la nostra felicità. Secondo la tradizione cristiana ai pastori di Betlemme – forse anch'essi come il pastore di Leopardi interrogavano la luna, il mistero, in attesa di una risposta salvifica – fu annunciato l'evento della nascita del Salvatore. Possiamo credere o meno alla verità di quell'annuncio, ma non possiamo ragionevolmente evitare di domandarci da dove possa venire per noi, nella nostra esistenza concreta, nel nostro quotidiano lavoro, l'esperienza di una pienezza. Da questo dipende anche il futuro dell'azienda, che è minata dalla cultura del dubbio, del sospetto, del "lavorare fa male».

Il successo della Imola nasce da un uomo che ha saputo leggere la propria storia in termini di "vision" e da centinaia di dipendenti che si riconoscono appieno nella "mission" aziendale.

Nel lavoro come nella vita ciò che è in gioco non è solo il profitto, ma anche la soddisfazione personale, cioè l'esperienza di un compimento, di una pienezza.



# RISORSA UOMO E CONOSCENZA: UN PUNTO DI VISTA UNITARIO

di Teresina Torre

*Se non ci fossero i contadini, gli artisti non avrebbero il pane. Se non ci fossero gli artisti, la vita dei contadini sarebbe una vita da robot della terra.*

(J. Tischner, 1981)<sup>1</sup>

Nella realtà delle aziende sembra diminuire l'esigenza di lavoro manuale, a fronte di una crescita di quella intellettuale. È davvero così, o sta solo cambiando il modo di lavorare?

**L**a possibilità per l'operativo – per colui che non governa le decisioni della sua attività lavorativa – di non essere schiavo della propria condizione sta nel poter vedere, nel riuscire ad apprezzare una dimensione diversa, più grande – quella della creazione artistica – che dà respiro e dignità a colui che la genera ed a colui che la riceve. Allora il lavoro umile, essenziale al pane dell'esistenza, ed il lavoro creativo, essenziale allo spirito dell'esistenza, costituiscono due dimensioni tra loro interdipendenti in quanto fondanti l'una il valore all'altra.

Nell'azienda, contadini e artisti sono metaforicamente assimilabili alle figure professionali dell'operaio e del *professional*. In prima istanza, sembrerebbero occorrere sempre meno contadini e sempre più artisti (meno lavoro manuale, più lavoro intellettuale). È davvero così, o sta solo cambiando il modo di fare il contadino e l'artista, entrambi coinvolti dal nuovo che emerge? Un nuovo, che – presentando moltissime implicazioni (e tante di queste sono state oggetto di analisi nelle pagine di questa rivista) – rimanda sempre e comunque alla centralità del fattore umano, rivalorizzandone ruolo e compiti. In un contesto evolutivo, soggetto a rapidi cambiamenti, connotato da scarsa prevedibilità, l'uomo appare come la risorsa capace di adattamento intelligente, come il fatto-

re sul quale puntare affinché l'organizzazione sia in grado di innovarsi continuamente per affrontare le sfide competitive che il cambiamento le pone dinanzi.

A ben pensarci questi sono i termini che qualificano una delle impostazioni manageriali più interessanti tra quelle emerse nel corso degli anni '80: l'organizzazione che apprende. In questa sede non interessa tanto inquadrare tale fenomeno (sul quale, del resto, molto è stato scritto<sup>2</sup>), quanto piuttosto concentrare l'attenzione su una condizione preliminare – la cultura aziendale – e su due elementi dei processi apprenditivi – l'uomo e i contenuti pregnanti del lavoro – partendo dai quali il fenomeno *learning* può essere riletto, a nostro avviso, da una prospettiva diversa, con intenti meno prescrittivi, stile “moda del momento”: Invernizzi, da questa rivista, ci ha messo in guardia nei confronti delle “parole d'ordine” di matrice americana, tra le quali l'impresa che apprende appare in prima linea. Tale sua collocazione le deriva dal fatto che nel concetto di *learning organization* si ricomprendono e sintetizzano i diversi filoni di ricerca manageriale, come punto di incrocio delle tematiche più significative per il sistema d'impresa: l'impresa che apprende si muove verso la qualità totale, cerca di valorizzare le “risorse invisibili”, focalizzandosi sulle proprie *core competences* (che, di fatto, rappresentano l'esito dei processi di apprendimento), è pro-attiva nei confronti dell'ambiente in cui vive, sviluppa pratiche di *concurrent engineering*. Il suo obiettivo coincide con il successo a lungo termine, per perseguire il quale si richiede lo sviluppo di un'organizzazione che sia in

grado di costruire e rinnovare continuamente la propria competitività in tutte le funzioni. Denominatore comune di tutte queste pratiche – al di là dell'enfasi dichiarata e del maggior o minor grado di tecnicismo insito nella modalità – è la presenza della risorsa umana come elemento cruciale nella definizione dei percorsi strategici, in quanto capace di elaborare informazioni tra loro non direttamente collegate, in quanto in grado di associare la propria crescita a quella dell'azienda, in quanto predisposta al cambiamento continuo che il rapporto con l'ambiente rende inevitabile modalità di sopravvivenza. Ma il cambiamento continuo è insito nella logica dell'apprendimento.

Infatti l'uomo apprende naturalmente, spesso anche quasi involontariamente: tale attività ha a che fare sia con la dimensione dell'esperienza, che con la logica del processo intellettuale. Per le organizzazioni, i processi di apprendimento individuali presentano due caratteristiche di rilievo. In prima istanza, l'organizzazione impara attraverso le persone che la compongono. In seconda battuta, la comprensione dei meccanismi di attivazione dell'apprendimento dell'individuo e delle modalità di socializzazione e condivisione dei suoi contenuti diventa condizione essenziale per poter utilizzare il bagaglio conoscitivo delle persone e indirizzarlo verso il raggiungimento degli obiettivi aziendali. Entrano allora in gioco le strutture, i meccanismi operativi, gli stili di *leadership*, tutti fattori influenzanti l'attitudine all'apprendimento del contesto aziendale nel suo insieme; ma ancor prima ne determinano la predisposizione in questa direzione, l'ambiente culturale, la personalità dell'azienda: essi costituiscono condizioni a priori, rappresentano la chiave di lettura comune alla dimensione formale ed informale dell'organizzazione<sup>3</sup>. Il tema assume inoltre una connotazione strategica, tanto più rilevante quanto più il contenuto dell'apprendimento, la conoscenza, viene a svolgere sempre più diffusamente un ruolo centrale nella competizione tra le imprese<sup>4</sup>.

La risorsa conoscenza, fattore produttivo fondamentale delle imprese moderne, utilizza la via dell'apprendimento per spostarsi lungo la traiettoria circolare tra scienza, tecnologia e tecnica, che muove dal generale al particolare e viceversa. La centralità dell'apprendimento nasce, allora, quale ineludibile implicazione del nuovo scenario industriale, caratterizzantesi come *knowledge intensive*.

In tale prospettiva, l'apprendimento organizzativo si configura come forma autonoma, imprescindibilmente legata agli individui, esprimente la soggettività d'impresa, vale a dire la sua cultura ed il suo modo di formulare diverse strategie nei contesti competitivi che le interessano.

La capacità di organizzare conoscenze e uomini in combinazioni efficienti è l'attributo essenziale dell'idea di imprenditorialità: l'adeguatezza di tale mix agli obiettivi predefiniti ha sempre determinato le possibilità di sviluppo delle imprese. In questo senso il tema dell'apprendimento non è nuovo: l'atteggiamento imprenditoriale comprende naturalmente l'apprendimento<sup>5</sup> in risposta alla domanda di innovazione. È la sfida imprenditoriale che si rinnova nel procedere dei percorsi di sviluppo, trascinando la dinamica apprenditiva lungo sentieri tanto più fecondi quanto più interagenti con i molteplici contesti di riferimento, siano essi l'ambiente locale di inserimento così come i mercati di destinazione, così ancora come la comunità scientifica, a cui i protagonisti si rapportano. Ancora una volta, quindi, si ritorna all'uomo, a colui che dell'azione – e del correlato apprendimento – è soggetto agente. La dimensione organizzativa interviene, ovviamente, quando la conoscenza – da patrimonio del singolo – si trasforma in risorsa collettiva, attraverso un processo di comunicazione e di socializzazione. Questo significa, innanzitutto, che l'apprendimento organizzativo è qualificabile come fenomeno relazionale. La sua strutturale natura di rapporto chiama in causa la capacità e la volontà dialogica dei soggetti coinvolti e può, quindi, scontrarsi con le resistenze dell'individuo a mettere in di-

La risorsa umana è l'elemento cruciale nella definizione dei percorsi strategici, in quanto predisposta al cambiamento continuo che il rapporto con l'ambiente rende inevitabile.

La risorsa conoscenza rappresenta il fattore produttivo fondamentale: la centralità dell'apprendimento nasce, allora, quale implicazione ineludibile del nuovo scenario industriale, sempre più *knowledge intensive*.

La dimensione organizzativa interviene quando la conoscenza – da patrimonio del singolo – si trasforma in risorsa collettiva, attraverso un processo di comunicazione che chiama in causa la capacità e la volontà di dialogo dei soggetti.

scussione la propria rappresentazione (semplificata) della realtà, la selezione di quanto è rilevante, i nessi tra le parti (dando ordine e senso all'ambiente). Argyris e Schoen<sup>6</sup> ben puntualizzano questa situazione, evidenziando la differenza tra teoria dell'azione dichiarata (quella che descrive in maniera "ufficiale" la vita ed i messaggi dell'individuo e/o dell'organizzazione) e teoria in uso, che guida – a livello inconsapevole – il comportamento e gli atteggiamenti. Il cuore del problema torna a collocarsi sul terreno della cultura: conviene, allora, soffermarsi su alcune considerazioni in tema.

### Cultura aziendale

Le organizzazioni, in quanto gruppi di individui, producono, generano cultura: essa costituisce il tessuto connettivo che garantisce identità e unità alle componenti dell'impresa. In questo senso, la cultura è una variabile organizzativa forte, in quanto consente di spiegare una serie di comportamenti non direttamente e in modo meccanico riconducibili alle componenti di struttura. D'altra parte, però, occorre non sottovalutare la natura composita e stratificata della cultura. Essa è, infatti, qualificabile da almeno due punti di vista.

In termini di contenuti, essa si compone di simboli, valori e assunti, elementi le cui reciproche relazioni difficilmente appaiono lineari. I simboli trasmettono messaggi dell'organizzazione non sempre coerenti con i valori su cui esplicitamente si dichiara fondarsi l'organizzazione stessa: l'impressione (simbolo), che deriva dall'ingresso in un ufficio pubblico fatiscente è assai diversa da quella che si ricava da un ambiente nuovo, curato e funzionale, questo indipendentemente dal grado di serietà e professionalità di chi vi opera (valore). Ugualmente, gli assunti (vale a dire i valori interiorizzati dalle persone e quindi agenti perlopiù a livello inconscio, determinandone le mappe cognitive) possono divergere dalle dichiarazioni "ufficiali", evidenziando la già richiamata contraddi-

zione tra la teoria dichiarata e quella in uso<sup>7</sup>. In una cooperativa, ad esempio, la partecipazione è certamente un valore, ma spesso le convinzioni (assunti) radicate in chi vi lavora muovono verso una concezione individualistica, per cui la logica che ispira le scelte non differisce affatto da quella di una qualsiasi altra impresa.

Dal punto di vista dei soggetti coinvolti, la cultura si caratterizza in funzione dell'esistenza di gruppi, ad esempio connotati da esperienze professionali comuni, che sviluppano una pluralità di fenomeni subculturali (ciascuno enfatizzante gli elementi di maggior connessione con i propri assunti), nell'ambito di una stessa matrice ma anche in tendenziale contrasto con questa (quando entrano in gioco rapporti di potere, per cui il fatto culturale diventa strumento di differenziazione e di sopraffazione).

Il complesso quadro che scaturisce dall'intreccio tra questi fattori tende a ricomporsi in un insieme equilibrato che definisce il modo condiviso di interpretare il reale, il "come si fanno le cose" in quella specifica realtà aziendale. In questo senso la cultura condiziona le modalità di attivazione dell'ambiente, vale a dire di costruzione della realtà attraverso un processo proattivo di selezione degli elementi della complessità ambientale. Dunque, l'organizzazione non reagisce alle modifiche ambientali, ma a quei mutamenti che si producono nell'ambiente, che essa stessa attiva con l'ausilio dei suoi schemi di riferimento (K. Weick, 1988). In questo senso il cambiamento culturale è esito dell'apprendimento organizzativo, in quanto la cultura ne è la condizione preliminare, il criterio in base al quale vengono filtrate e finalizzate le informazioni.

L'esistenza di quest'ultimo implica che l'individuo agisca (apprenda) non come tale, ma in quanto membro dell'organizzazione e – in quanto facentene parte – sia interessato a socializzare i contenuti appresi. Al tempo stesso, i suoi referenti devono atteggiarsi ricettivamente. Allora, atteggiamento e propensione dell'individuo, da un lato, e condizioni di clima culturale, dall'altro,

La cultura aziendale, il "come si fanno le cose" in una data realtà aziendale, costituisce il terreno sul quale l'apprendimento – dell'individuo, dell'organizzazione – può svilupparsi.



rappresentano i colli di bottiglia inevitabili, rispetto alla conclamata prospettiva di valorizzazione del fattore umano.

L'atteggiamento nei confronti dell'errore spiega, più di molte affermazioni, i contenuti impliciti e le implicazioni concrete della cultura aziendale. Se il cambiamento viene vissuto come pericolo (per sé innanzitutto, ma anche per l'organizzazione) si tende a non considerarne l'esigenza, a ripetere quanto si è dimostrato valido sino a quando non si verificano momenti di rottura forti e non compaiono segnali palesi, che necessariamente rimettono in discussione non tanto i valori quanto gli assunti, costringendo forzosamente a cambiare. Il fatto che si realizzi un cambiamento organizzativo implica una modifica nel comportamento degli attori organizzativi, modifica che dipende dall'esercizio di una qualche forma di potere da parte di un "capo" nei confronti di un "subordinato". Sia che tale situazione derivi dal riconoscimento di una autorità, o da una logica di scambio o in forza di un influsso mentale, presenta il comune denominatore dell'attivazione del contesto e, quindi, della capacità di imporre modelli cognitivi<sup>8</sup>. In altro senso, i meccanismi di affermazione del potere, la sua messa in discussione, la sua corrispondenza con il "sapere da tutelare" rappresentano barriere all'apprendimento. Anche l'esercizio del potere, inevitabile in quanto dato empirico, si muove all'interno di un contesto culturale, che ne condiziona l'esercizio: ancora una volta, l'opzione culturale viene prima.

### La risorsa uomo

*Lo strumento non sa cosa viene fatto di esso, non ha coscienza di sé. L'uomo invece sì. L'uomo sente e sa... Non è possibile separare l'uomo dal suo lavoro. Solo l'uomo lavora, non solo per necessità, ma per buona volontà.*

(J. Tischner, 1981)

Caratteristica naturale dell'uomo è la sua potenziale predisposizione ad impegnare le proprie energie nei campi più disparati,

utilizzando intelligenza, intuito e creatività in modo diverso rispetto a quanto possa essere progettato ed immaginato da un altro uomo, può sviluppare interpretazioni delle informazioni che generano nuova conoscenza. In altri termini, egli presenta caratteristiche di flessibilità e adattabilità del tutto originali, rispetto alle altre risorse produttive e questa sua peculiarità emerge con sempre maggior rilievo, al crescere delle potenzialità tecnologiche, sempre più bisognose di essere governate e indirizzate.

È, allora, evidente che, in un contesto di centralità della conoscenza – dove il problema principale è rappresentato non tanto dal decidere, quanto dal migliorare la capacità di ricercare, scoprire e inventare<sup>9</sup> – il ruolo della risorsa umana diventa veramente cruciale per la sua unicità nel corrispondere a questi bisogni. Sono sempre e comunque gli individui i soggetti dell'apprendimento, i generatori del sapere, i custodi delle competenze (magari parziali, ma essenziali nel gioco ad incastro del *know how* aziendale), sono le persone i decisori delle strategie ed i promotori della cultura aziendale. In questa ottica, l'apprendimento organizzativo non può che partire dalle persone, dal capitale umano che fonda il valore dell'azienda: da un lato, in quanto incorporante il sapere indispensabile per creare più valore aggiunto e, dall'altro, come elemento di sintesi tra le specificità della cultura del contesto locale, quella aziendale e le esigenze produttive<sup>10</sup>.

La tensione alla crescita della persona, la sua predisposizione al coinvolgimento intellettuale con la rapida evoluzione del patrimonio informativo disponibile è, però, fenomeno complesso, in cui è possibile distinguere due componenti principali: la propensione ad imparare e la capacità di apprendere. La propensione all'apprendimento rientra prevalentemente tra le dotazioni personali, che – in quanto tali – possono essere coltivate soprattutto nell'ambito del sistema educativo a livello di acquisizione di consapevolezza delle proprie attitudini e di impostazione dei sup-

In un contesto di centralità della conoscenza, il ruolo della risorsa umana diventa cruciale per la sua unicità nel ricercare, scoprire e inventare.

Le modalità di gestione delle risorse umane – di tutte le risorse umane – devono, allora, misurarsi con questa impostazione.

porti analitici di base, e nei contesti lavorativi, come esito atteso da azioni (della sfera psico-emotiva) nei confronti del contatto col nuovo, come sostegno a superare l'ansia che deriva dall'ignoto, dalla messa in discussione dei propri riferimenti, con l'ansia della mancata padronanza della novità<sup>11</sup>. La capacità di apprendimento – in quanto frutto della connessione tra propensione e strumentazione metodologica adeguata ai contenuti da padroneggiare – offre maggiori spazi di intervento operativo: le occasioni di sperimentazione, di confronto tra teoria e pratica e di applicazione della prima alla seconda costituiscono terreno fertile per imprese intenzionate a valorizzare le proprie risorse umane. Modalità di gestione delle risorse umane, che vadano nella direzione di misurarsi con questa impostazione, non paiono così originali da giustificare l'enfasi spesso utilizzata: l'attenzione va forse posta più nel fatto che tale logica tende sempre più a riguardare tutte le risorse umane (e non solo certe categorie, da sempre considerate, come essenziali alla creazione ed al mantenimento del vantaggio competitivo).

In altri termini, se l'espressione più adeguata, sino ad un passato sufficientemente recente, per descrivere gli uomini nel mondo del lavoro, era "manodopera" (in quanto ciò che emergeva era innanzitutto l'utilizzo della mano disgiunto dalle funzioni cognitive), ora acquista significato utilizzare il neologismo "mentedopera" per sottolineare il coinvolgimento della persona intera; la manualità deve, cioè, essere guidata non tanto dall'esterno (da chi fa la progettazione), quanto dalla comprensione di quello cui si sta partecipando, dalla conoscenza che governa l'operatività.

Allora si abbattano molte barriere tra la consueta articolazione dei compiti lavorativi, nella direzione non tanto di una uniformizzazione dei contenuti, quanto di una maggiore integrazione tra le diverse competenze e le diverse attitudini. Non tutti esprimono vocazioni artistiche (per restare alla correlazione richiamata all'inizio delle presenti note), ma sempre più la

necessità di attingere dal "genio" ispirazione, motivazione e spiegazione renderanno più umana (e, quindi, anche più economica) l'attività lavorativa.

### Lavoro, conoscenza, tecnologia

*Oggi più che mai conoscenza e scienza sono diventate parte integrante del lavoro... La conoscenza viene prima dell'azione ed accompagna di continuo l'azione. Un errore nella conoscenza può provocare una catastrofe nel lavoro.*

*Tecnologia significa progresso nella sfera del dominio dell'uomo sulla natura, significa conoscenza. Il suo sviluppo ha portato a profonde trasformazioni degli strumenti del lavoro umano... e presuppone il diffondersi di un preciso sapere razionale sul mondo... Lo spirito della tecnologia non è dunque privo dell'elemento etico.*

(J. Tischner, 1981)

Oggi sempre più il lavoro è appreso, vale a dire porta con sé, in sé, un'intensità di significato, uno spessore di rapporto con la storia, che collega al passato ed apre al futuro. Il lavoro è appreso ed è, quindi, tessuto di conoscenza, di ogni forma di conoscenza. Uno dei volti della conoscenza assume le sembianze della tecnologia, delle diverse forme di tecnologia. Il lavoro è una forma di dialogo. Come la parola rappresenta la sintesi tra un materiale sensibile – il suono – ed un significato, allo stesso modo il prodotto del lavoro costituisce l'incontro tra un materiale ed un significato. È grazie al lavoro che la materia acquista significato. Il significato implica l'esistenza di un patrimonio di contenuti (ricco, perché portatore dell'accumulo del passato) che deve comunicarsi a qualcuno, essere appreso da qualcuno (anche attraverso la trasmissione della tecnica adeguata alla realizzazione del prodotto, la cui comunicazione non può restare fine a sé stessa, perché rischierebbe di perdere utilità se staccata dal suo significato).

Nell'impostazione fordista del mondo produttivo – quella esemplificata nella catena di montaggio di chapliniana memoria – il lavoro era nettamente diviso in due ti-

pologie: una essenzialmente esecutiva, l'altra direttiva. Allora, la conoscenza non poteva che essere il più possibile tradotta in strumenti, progetti, procedure. Vigeva una netta separazione tra la macchina (il più possibile perfetta) e la mansione (semplice, eseguibile da chiunque con poco sforzo intellettuale). L'azione tendeva ad essere separata dalla conoscenza, le capacità dell'individuo, il suo bagaglio professionale venivano ad essere scomposte, in funzione di un meccanismo da far funzionare, al quale il lavoratore era subordinato.

Nell'era del postfordismo – caratterizzata da cambiamenti (tecnologici, ma non solo) che hanno portato ai sistemi produttivi di tipo automatico-cibernetico – emergono nuove definizioni di lavoro: meno coinvolgenti il sistema muscolare, ma più pressanti sul sistema nervoso. Nei sistemi di questo tipo macchine e lavoratori costituiscono l'uno il complemento dell'altro rispetto ad un problema specifico, il controllo degli errori. L'errore è inevitabile, quando la complessità umana si trova di fronte alla complessità tecnica dei sistemi produttivi: allora gli strumenti controllano gli errori previsti, gli uomini quelli non prevedibili e non evitabili<sup>12</sup>.

In un contesto simile il contenuto pregnante del lavoro è rappresentato dalla profonda conoscenza dei principi teorici, delle coordinate complessive e degli obiettivi cui il lavoro è destinato, ma anche dalla capacità di effettuare sintesi tra le informazioni (da selezionare) sullo specifico problema produttivo, che occorre affrontare, e il filo astratto delle connessioni possibili, da ricercare in modo selettivo e finalizzato tra il panorama delle possibili soluzioni note, quelle che automaticamente si evidenziano come «aventi a che fare con quello che sta accadendo». Allora, lavorare vuol dire mobilitare tutte le proprie energie in vista di uno scopo, utilizzando il patrimonio di disponibilità che il progresso (frutto del lavoro) offre.

Il percorso che si delinea evidenzia la crescente concatenazione tra il bisogno di flessibilità dell'impresa (in quali dimensioni e in quali combinazioni), le strategie adottabili in risposta all'ambiente (sempre più concentrate sulla conoscenza e sul suo gestore, l'uomo) e l'attivazione operativa delle modalità di gestione, necessarie a favorire e governare l'adattabilità del sistema.

Nel passato, l'azione poteva essere separata dalla conoscenza: c'era chi progettava e chi eseguiva. Oggi, lavorare significa integrare la conoscenza teorica con gli obiettivi specifici, affrontando e risolvendo problemi nuovi.

# NOTE

<sup>1</sup> J. TISCHNER, *Etica della solidarietà*, CSEO, Bologna, 1981.

<sup>2</sup> A puro titolo esemplificativo, si ricordano: G. HUBER, *L'apprendimento organizzativo: un'analisi della letteratura*, in «Problemi di gestione», vol. XIX, 1992; F. MIGGIANI (a cura di), *Learning Organization*, Guerini e Associati, Milano, 1994; P. SENGE, *The Fifth Discipline*, Dell Publishing Group, 1990 (trad. it. *La quinta disciplina*, Sperling & Kupfer, 1992); G. INVERNIZZI, *Le pratiche manageriali alla prova*, P&I, n. 3, 1994.

<sup>3</sup> D. BODEGA, *Riflettendo di cultura organizzativa*, in suppl. a «Sviluppo e organizzazione», n. 12, 1990.

<sup>4</sup> S. VACCÀ, *L'impresa transnazionale tra passato e futuro*, Angeli, Milano, 1995; E. RULLANI, *La conoscenza e le reti: gli orizzonti competitivi del caso italiano e una riflessione metodologica sull'economia d'impresa*, in «Sinergie», n. 31, 1992.

<sup>5</sup> F. CORNO, *Imprenditorialità*, in L. CASELLI (a cura di), *Le parole dell'impresa*, Angeli, Milano, 1995.

<sup>6</sup> C. ARGYRIS, D.A. SCHOEN, *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Addison Wesley, Reading, Massachusetts, 1978.

<sup>7</sup> M. FERRANTE, S. ZAN, *Il fenomeno organizzativo*, Nis, Roma, 1994.

<sup>8</sup> P. GAGLIARDI (a cura di), *Le imprese come culture*, Isedi Petrini, Torino, 1986.

<sup>9</sup> A. GRANDORI, *L'apprendimento debole delle organizzazioni*, in «Sviluppo e organizzazione», n. 129, 1992.

<sup>10</sup> S. VACCÀ, *L'impresa locale distrettuale e transnazionale*, relazione, Urbino, 1995b.

<sup>11</sup> E. SCHEIN, *Cultura organizzativa e processi di cambiamento aziendali*, in suppl. «Sviluppo e Organizzazione», n. 12, 1990.

<sup>12</sup> L. HIRSCHHORN, *Oltre la meccanizzazione*, Isedi Petrini, Torino, 1987.



# CARRIERA: MITI E REALTÀ. NARCISO E BOCCADORO IN AZIENDA

di Giacomo Manara

**È** doveroso portarsi, dopo la ricognizione sulla valutazione del potenziale e sulla formazione, ad un'analisi il più possibile approfondita su uno dei frutti che le predette azioni comportano, come progetto e come esito: *il sistema delle carriere*, vale a dire il disegno pratico ed operativo del percorso che il singolo individuo può e deve compiere all'interno di un sistema organizzativo.

Tema ancora una volta delicato ed importante, questo, perché costringe la persona a confrontarsi con le aspettative di riconoscimento sociale, di sviluppo dell'immagine personale e, ultimo ma non meno importante, con le premesse effettive di una possibilità di remunerazione che risponda o meno a certi livelli economici che, per bisogno o per desiderio, ognuno prefigura per se stesso.

Appare chiaro come questa tematica sia strettamente collegata alla valutazione del potenziale, come premessa per capire se la persona possiede i requisiti per crescere, ed alla formazione, come strumento per dare corpo ai requisiti individuati trasformandoli in competenze, capacità ed atteggiamenti; quello che però interessa ora premettere è che la carriera si innesta in un più generale *sistema delle professioni* che si evolve significativamente nel corso della storia.

Questo sistema *esce elettivamente dagli angusti confini dell'impresa*, ricomprendendo tutta la società, in termini di cultura, valori ed opportunità: dalle "libere professioni" al lavoro dipendente, dalle "attività nobili ed elevate" ai mestieri pratici non bisognosi di particolare preparazione, dalla notorietà all'oscuro lavoro di ogni gior-

no si intrecciano ambizioni, desideri, possibilità ed aspettative di reddito in un sistema sempre più mutevole. Quante volte infatti sentiamo il dirigente d'azienda lamentarsi perché il macellaio sotto casa sua guadagna dieci volte tanto, e scarsamente tassato, o il professore universitario rivolgere analoghi pensieri verso l'imbonitore televisivo, reo di veicolare contenuti vacui e poco educativi attraverso uno strumento amplificante!

In fondo, era più "riposante" da questo punto di vista la civiltà antica, nella quale fino ad un certo punto era chiaro che chi aveva le possibilità studiava, guadagnava e dominava, mentre chi non le aveva si "limitava" ad attività pratiche e poco nobili: oggi tutto si intreccia, ed il sistema delle possibilità e delle remunerazioni non risponde più ad una scala gerarchica delle professioni universalmente riconosciuta e riconoscibile.

Anche *all'interno dell'impresa* si riflettono questa articolazione e questo mutamento testé citati: l'impresa infatti è un mondo in cui le "barriere all'ingresso" sono significativamente più basse delle libere professioni tradizionali (avvocato, notaio...), e nel quale l'insicurezza propria di alcune nuove attività non ha – o per meglio dire non aveva – particolare spazio.

Questo ha comportato nel tempo l'inserimento di persone dalla qualifica scolastica magari non elevatissima ma crescente, con uno spostamento storico verso l'innalzamento del tasso di scolarizzazione degli occupati, e soprattutto la percezione che all'interno dell'impresa stessa si potesse "fare carriera" con le "sole" armi dell'impegno e dell'applicazione, senza dover so-

Il sistema delle carriere si innesta nel sempre più mutevole sistema delle professioni.

stenere esami per ammissioni ad ordini professionali e senza sentir mordere l'ansia della precarietà. Il concetto di "piramide", è vero, ha ostacolato psicologicamente la spinta di alcuni, ma la vastità di dimensioni che molte imprese hanno raggiunto nei decenni passati fino ad oggi ha comunque garantito a molte persone spazi, soddisfazioni ed adeguata remunerazione.

Gli anni '80 si possono considerare a questo riguardo il vertice di un'ideale parabola, perché il rigoglioso sviluppo dell'economia e dell'occupazione hanno aperto ampi orizzonti di carriera; questo fenomeno ha subito però negli ultimi anni un drastico ridimensionamento, collegato al mutamento in peggio del quadro economico ed ai diversi assetti organizzativi che le imprese si sono date.

"Lean organisation", "flat organisation", "impresa snella" e via dicendo sono tutti sinonimi di una realtà ben precisa: lo sviluppo futuro dell'impresa è fondamentalmente indirizzato a diminuire sempre di più gli occupati per stare al passo con le nuove necessità. Non spetta a me considerare le – sia pur gravi ed importanti – conseguenze sociali di questo fenomeno: quello che si vuole qui illustrare è la sua *influenza sulle modalità di concepire ed articolare il sistema delle carriere*, che si trova di fronte ad una situazione assolutamente nuova. Si vuole, ancora, affrontare più specificamente il problema collegandolo al *processo evolutivo di autocoscienza che ognuno ha delle sue capacità e propensioni*, processo che si snoda nella vita professionale della persona costringendola in più occasioni a fare delle scelte, anche dolorose o problematiche.

Il sistema delle carriere si è indirizzato, per molti anni, verso la soluzione di un problema che aveva solo due aspetti: la *carriera cosiddetta "specialistica"* e la *carriera "manageriale"*. In questo binomio ha avuto per molti anni maggior gloria e notorietà la carriera manageriale, archetipo per eccellenza del successo, della fama e delle ricchezza, mentre la carriera specialistica era confinata all'oscurità, alla me-

diocrità ed alla scarsa remunerazione: lo "yuppismo" degli anni '80 con le sue generazioni ha accentuato questo fenomeno, portandolo però paradossalmente a mostrare alcune crepe e generando per converso una possibilità di soluzione. Molte imprese infatti, spinte dalla pressione – e dall'invidia – di loro qualificati specialisti interni, hanno studiato e costituito i cosiddetti *sistemi di "doppia carriera"*, nei quali anche il qualificato "professional" potesse accedere a livelli di status e di remunerazione più che soddisfacenti: questa soluzione ha consentito di moderare le spinte yuppistiche e di motivare una schiera di personaggi fino ad allora inguaribilmente frustrati. Sono nati così i ruoli di "consultants" di alto livello, spesso dipendenti direttamente dai vertici delle imprese, si sono perfezionati sistemi di valutazione e di retribuzione basati sulla competenza, si è arrivati a considerare l'impresa come un insieme di preziose conoscenze da coltivare e proteggere.

L'evoluzione citata ha consentito di affrontare l'attuale trasformazione organizzativa, nella quale l'eliminazione del management intermedio, utile solo come trasmettitore di informazioni e di ordini dall'alto verso il basso e viceversa, mette il possessore delle competenze necessarie a risolvere un problema direttamente in contatto con chi veramente decide, facilitando la vita di quest'ultimo e valorizzando le legittime attese del professional.

Abbandonando ora, almeno temporaneamente, i risvolti organizzativi e gestionali di questo fenomeno, si vuole invece approfondirlo sotto l'aspetto più sopra citato, delle *implicazioni cioè sulla dinamica professionale del singolo individuo che, libero dalla mitologia del "manager a tutti i costi", può scegliere serenamente l'una o l'altra strada, affrontando la tematica a partire dalle sue inclinazioni personali*; veicolo di questo approfondimento è il noto romanzo di Herman Hesse *Narciso e Boccadoro*, la cui tematica costituisce una metafora singolarmente efficace di questo percorso.

Com'è noto, la vicenda descritta nel libro

La diminuzione dell'occupazione modifica il modo di concepire e articolare il sistema delle carriere: ne emerge un collegamento col processo evolutivo di autocoscienza delle capacità e propensioni di ciascuno.

In passato si è proposta l'alternativa tra carriera specialistica e carriera manageriale, emblematicamente rappresentate nel personaggio di Narciso e in quello di Boccadoro del romanzo di Hermann Hesse.

si dilunga sulle due storie parallele di Narciso, monaco cistercense prima ed abate in seguito, e Boccadoro, vagabondo dotato di una forte inclinazione verso l'arte e più in generale verso la libera espressione dei sensi e delle potenzialità. L'autore, pur lasciando intravedere una possibile sintesi tra i due personaggi (erano, molto probabilmente, le due anime dell'autore stesso), si diffonde molto più ampiamente sulla descrizione della vita sregolata e suggestiva di Boccadoro, che dopo drammatiche avventure "on the road" da artista pellegrino muore tra le braccia di Narciso nel convento di Mariabronn. Le sue parole conclusive sembrano comunicare che val più una vita dedicata all'istinto ed alla ricerca della figura materna che non una lunga ascesi ed una stimata carriera ecclesiastica. Questa breve introduzione è opportuna per evidenziare che naturalmente Hesse segue delle sue tesi da dimostrare, e verso questa dimostrazione orienta la narrazione. Dal nostro punto di vista, di lettori cioè che operano all'interno dell'impresa, il tutto viene assunto come una *metafora dell'alternativa eternamente presente nella carriera aziendale, tra l'orientamento ad una specializzazione "professionale/scientifica" piuttosto che all'attività "imprenditoriale/manageriale"*.

Narciso può essere visto come la persona portata ad una professione specialistica, fin dalle prime battute del libro, che lo descrivono come dotato di «straordinaria conoscenza del greco [per noi di competenze specialistiche non trascurabili]», ma nel contempo di «taciturnità» e di «dominio su se stesso»; egli infatti «serviva lo spirito [la specializzazione], allo spirito dedicava la sua vita austera, e solo nei momenti di minor vigilanza si permetteva la compiacenza dell'orgoglio. Il nucleo, il senso della sua vita erano di servire lo spirito, il verbo». Siamo portati a riconoscere in questa descrizione i «professionals» d'impresa, come per esempio i softwaristi di alto livello, il cui unico scopo sembra apparentemente quello di raggiungere mete professionali sempre più elevate, anche a prescindere dal risultato organizzativo o

economico. Nella percezione di sé che lo caratterizza, Narciso ha chiara la sua inclinazione, tra le diverse strade possibili: «se non fossi nato per la vita monastica, dovrei diventare un giudice o un uomo di stato». Anche in questo riconosciamo lo specialista, il cui riferimento professionale, in fondo, è la libera professione.

Boccadoro, per converso, si presenta come l'uomo tutto azione e sensibilità: «in fondo al cuore non amava l'erudizione, la grammatica e la logica [la competenza specialistica], quantunque avessero anch'esse la loro bellezza; amava di più il mondo d'immagini e di suoni [la realtà operativa]». L'uomo attivo si difende contro la presunzione del professionista orgoglioso delle sue competenze, affermando che «si può essere molto intelligenti [cioè efficaci nelle scelte e nelle azioni] anche senza tutta la vostra scienza»; lo porta così persino a convincerlo che gli operatori «sono quasi sempre superiori agli uomini di pensiero», perché a loro «appartiene la ricchezza della vita, il succo dei frutti, il giardino dell'amore», cioè in una parola la soddisfazione per il raggiungimento di risultati concreti. Ritroviamo in queste parole la sintesi delle motivazioni del manager e dell'imprenditore che, diffidenti verso chi dedica troppo tempo al pensiero, si gettano a capofitto nell'ebbrezza del creare, dirigere e portare a termine azioni. *Dietro quindi alla strada che si presenta ad ognuno si delineano una serie di presupposti di ordine naturale (inclinazioni e capacità quasi innate), di ordine tecnico/scientifico (le competenze accumulate ed il loro grado di sistematicità e profondità), ma soprattutto di aspettative profonde: diverso è infatti commisurare e confrontare un patrimonio di competenze con la realtà per la soluzione di problemi ma nel contempo per l'arricchimento del patrimonio stesso, diverso è rispondere al bisogno innato di costruire, edificare un'opera che "lasci il segno", vocazione quest'ultima usualmente riconosciuta alle figure imprenditoriali e manageriali. A questo livello, credo, la persona deve arrivare nelle numerose e frequenti occasioni*

La scelta della propria strada si basa su presupposti di ordine naturale, tecnico-scientifico e soprattutto di aspettative professionali.



che si presentano nella vita di scegliere tra le due alternative – con le loro infinite sfumature e sfaccettature – perché la scelta sia veramente fruttuosa ed efficace: in linea di massima infatti è possibile “auto-costringersi” ad una strada non in linea con le inclinazioni profonde, ma la corrispondenza effettiva della scelta fatta con queste ultime permette certamente di mantenere un “equilibrio esistenziale” molto più solido e di portare risultati più chiari e di lunga durata. Se possibile, è opportuno evitare l'esperienza di Boccadoro, il quale riconosce che «l'aspirazione alla vita monastica era un errore», che ha potuto correggere modificando successivamente il suo orientamento. Tra l'altro, come più sopra accennato, l'evoluzione organizzativa delle imprese ed il cambiamento del sistema delle professioni consentono anche di prevedere “percorsi misti” azienda-consulenza, così come l'esistenza di figure manageriali a forte connotazione specialistica (responsabili amministrativi, del personale, dei sistemi informativi...) consente di ritrovare anche nella strada manageriale stimoli di natura professionale che nel passato erano meno frequenti. Diagnosticare ed autodiagnosticare ripetutamente in momenti successivi della vita professionale le inclinazioni profonde (“ancore di carriera”, come le ha efficacemente definite E. Schein) è presumibilmente un compito ben più complesso della consueta valutazione del potenziale o della verifica delle motivazioni individuali: richiede più apertura mentale, sensibilità ed intuizione di un sistema diagnostico sofisticato e complesso.

Narciso è, in questo senso, il professionista la cui meta è chiara: «quel giovane era un monaco, si era impegnato, apparteneva ad un ordinamento e ad un dovere preciso, era un servo ed un soldato dell'ordine», un professionista chiamato a portare un contributo chiaro e lineare al patrimonio di competenze più o meno noto. Boccadoro invece si muove sul terreno della flessibilità e della disponibilità a decidere e creare anche fuori dal già conosciuto: «egli invece non apparteneva a quel mon-

do, egli era senza patria, lo attendeva un mondo sconosciuto», e percorre la vita del vagabondo, per il quale «non esiste una mira, e neppure quell'idolo dello sviluppo e del progresso, nel quale credono disperatamente quelli che hanno una casa». L'itinerario della sua disponibilità, che si sviluppa attraverso sempre nuove avventure, lo porta infine a riconoscere con chiarezza la sua strada e la sua meta: «egli non voleva diventare un frate, né pio né erudito, voleva creare opere», realizzare qualcosa che portasse la sua impronta. Più in profondità, questa aspirazione corrisponde al desiderio innato nell'uomo di lasciar traccia di sé e superare con le opere, se non con l'esistenza, i confini del tempo: «collaborare a questo [alla creazione di opere] mi pare un bene e un conforto, perché è quasi un rendere eterno ciò ch'è transitorio».

Com'è noto, *i riflessi pratici sulla vita dei due sentieri di carriera sono spesso contrastanti*: la strada professionale appare meno stressante ed intensiva nella vita extralavorativa, mentre l'imprenditore ed il manager si muovono verso un assorbimento quasi totale della vita da parte del lavoro, e la disponibilità all'azione si identifica spesso con una dedizione completa di tempo ed energie, in una parola con una ossessione. Queste implicazioni hanno una certa influenza anche sui processi definitivi di scelta: accanto all'autovalutazione si fa strada un approfondito dialogo con se stessi – e spesso con altri, i più vicini – sul problema della cosiddetta qualità della vita, cioè su quanto si desidera mettere in gioco davvero per raggiungere certi obiettivi. Non raramente, proprio perché influenzati da mode e miti del momento, alcuni si propongono l'itinerario più coinvolgente, sperando di ottenerne i risultati tangibili senza accettare gli investimenti conseguenti: anche per questo, occorre essere onesti con se stessi prima che con gli altri, perché le strade più difficili – ed in questo senso difficile può risultare anche il sentiero professionale, se percorso ad un certo livello – vanno percorse con uno sforzo

I riflessi sulla vita dei due sentieri di carriera sono diversi: la scelta implica un approfondito dialogo con se stessi e con altri – i più vicini – sul problema della qualità della propria vita.

commisurato allo scopo che si vuole raggiungere.

Queste implicazioni, come sopra accennato, hanno una certa influenza anche su quei processi di valutazione ed orientamento prima citati. Parte delle riflessioni autovalutative comportano infatti una serena ponderazione di quanto della propria vita globale si desidera mettere in gioco per raggiungere certi obiettivi.

*La vita infatti e la persona che la vive sono un tutt'uno:* non è possibile evitare che le scelte professionali influenzino profondamente – almeno a certi livelli – la fisionomia stessa della persona, fino a modificarne quasi l'aspetto fisico, il carattere, il temperamento ed il comportamento. Avviene così che la strada prescelta finisca in molti casi per imprimere sulla persona un marchio preciso e corrispondente alle sue scelte, quasi una fisionomia chiaramente distinguibile dalle altre: così Narciso, il "professional", ha un viso che «pareva plasmato dallo spirito e dalla volontà», mentre Boccadoro, l'"uomo d'azione", riflette nell'aspetto «l'eco delle tante battaglie sostenute». Ci ritornano in mente le immagini, forse un po' stereotipate, dello specialista pallido e assorto, un po' trascurato nel vestire, poco propenso a dare di sé un'impressione di particolare brillantezza e vivacità, in contrasto con il manager, ben vestito, attivo e stressato, freneticamente in movimento tra aerei, riunioni e comandi impartiti, iconograficamente celebrato da una certa stampa di moda.

Non va dimenticato, peraltro, che il processo di scelta, ancorché necessario e doveroso, tende a generare in chi lo compie un sentimento di lontana nostalgia per il fatto che, percorrendo una strada, si tende ad abbandonare l'altra, sentimento questo inevitabile per l'uomo, elettivamente portato all'universalità. Nasce perciò la ribellione, *il desiderio in qualche modo di riavvicinare i due itinerari divergenti*, per attenuare la radicalità di quanto avvenuto: «creare, ma non a prezzo della vita! Vivere, ma senza rinunciare alla nobiltà della creazione! Non era dunque possibile? For-

se c'erano uomini a cui era possibile», ma in ogni caso «pareva che tutta l'esistenza fosse basata sulla duplicità, sul contrasto». L'evoluzione dei sistemi organizzativi inizialmente tratteggiata finisce peraltro per consentire di far apparire le differenze tra i due sentieri meno marcate e radicate, perché, anche attraverso la scelta professionale, si può accedere alla guida ed alla realizzazione di opere: Narciso infatti diventa un uomo, «un uomo dello spirito senza dubbio e della Chiesa, dalle mani delicate e dal volto di erudito, ma un uomo pieno di sicurezza e di coraggio, un condottiero, uno che assumeva le sue responsabilità» e raggiungeva i suoi obiettivi di vita e di lavoro. Anche la scelta manageriale permette "incursioni" in materie più tecniche, perché il contatto continuo con specialisti di livello sempre più sofisticato – come richiede l'evoluzione tecnologica – tende a far apparire un po' superato il modello "generalista" del manager "per tutte le stagioni", spingendo quest'ultimo a professionalizzarsi almeno nella misura sufficiente per capire ed interpretare le persone che guida, o delle quali è collega allo stesso livello.

Abbandonando quindi il libro metaforicamente sfogliato, ritorniamo alle ipotesi presentate all'inizio dell'articolo – l'influenza dell'evoluzione organizzativa sulle modalità di concepire ed articolare il sistema delle carriere all'interno dell'impresa, unitamente alla necessità di affrontare il processo evolutivo di autocoscienza di ognuno – per abbozzare *alcune sintetiche conclusioni*.

Innanzitutto, dal punto di vista dell'impresa, è opportuno e necessario distinguere con chiarezza i sentieri della professionalità e della managerialità, individuando dove possibile gli eventuali incroci e le potenziali sovrapposizioni.

Occorre, inoltre, valutare con attenzione le persone dotate di potenziale di crescita, il più anticipatamente possibile per operare alcune scelte di carriera coerenti; in parallelo, vanno promossi percorsi ed atteggiamenti indirizzati all'autovalutazione, per evitare di favorire l'indirizzo verso sentie-

La scelta lascia comunque aperto il desiderio di riavvicinare i due itinerari: la presente evoluzione dei sistemi organizzativi rende questo possibile.

ri, magari di moda, ma lontani dalle caratteristiche individuali. Entrambe queste azioni comportano una profonda maturità di chi le compie, ed una sincera apertura ai dati di fatto della realtà.

Procedendo per questa strada, è opportuno andare, e far andare, alla ricerca delle motivazioni profonde, per salvaguardare gli equilibri professionali ed umani futuri ed evitare la creazione di "sbandati professionali".

Conseguentemente, non bisogna aver timore di imprimere dei movimenti correttivi alle scelte operate laddove le valutazioni successive portassero ad una maggiore chiarezza, diversa dalla precedente.

Nella valutazione del potenziale effettivo, poi, è necessario senz'altro utilizzare tecniche e metodologie descritte nel prece-

dente articolo, ma esse vanno accompagnate da intuito ed apertura, per individuare le reali predisposizioni, ma soprattutto capacità di effettivo confronto con la realtà – e non con i sogni e le immagini che di essa ci si costruisce – e con i suggerimenti che essa comporta.

L'ultima conclusione, infine, esce direttamente dalla penna di Herman Hesse, e con essa si chiude idealmente in modo definitivo il libro sfogliato e l'articolo: «tuttavia tentano entrambi, il pensatore come l'artista, a loro modo. Non possono e non debbono fare altrimenti. Perché quando un uomo cerca di attuarsi con le doti che la natura gli ha date, fa ciò che può fare di più alto ed esclusivamente assennato. Perciò una volta ti ripetevo sempre: non cercar d'imitare il pensatore o l'asceta, ma sii te stesso, cerca di attuare te stesso!».

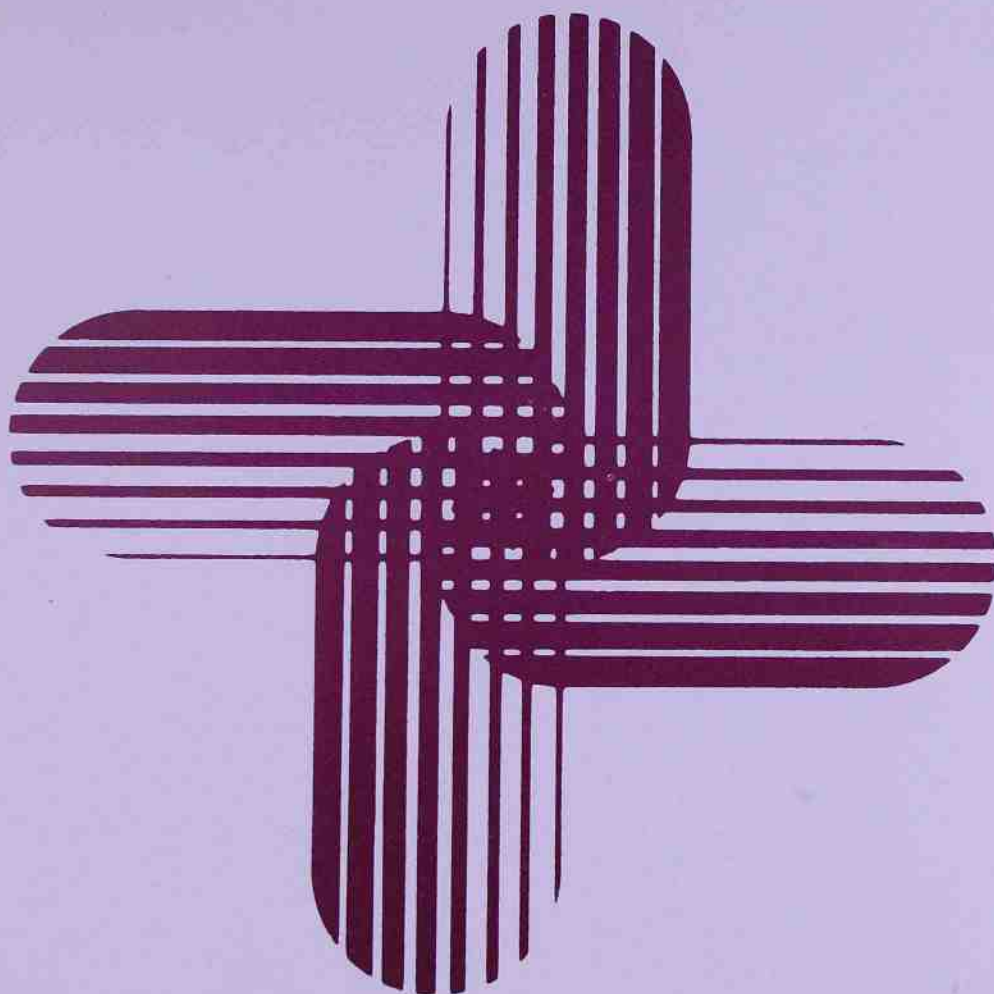
La questione ha forti implicazioni organizzative: sui processi di valutazione del potenziale e di analisi delle motivazioni. Vale per tutti la raccomandazione di Hesse: «Sii te stesso, cerca di attuare te stesso».



La rivista *Persone & Imprese* è un quadrimestrale di cultura economica e imprenditoriale che ospita articoli su temi monografici, interventi per la sezione "Dibattito", contributi per la sezione "Vita d'Impresa".

Alcune note per gli Autori:

- \* Contributi e interventi devono essere inviati alla Redazione di *Persone & Imprese*, via Donizetti 1/A, 20122 Milano, tel 02/5463140.
- \* L'Autore dovrà indicare, oltre all'indirizzo e al recapito telefonico, la propria qualifica universitaria o professionale.
- \* La dimensione "normale" di un contributo per la monografia è dieci-quindici cartelle; gli interventi per il dibattito possono essere anche più brevi.
- \* Oltre alla copia cartacea, l'Autore invii, se possibile, anche il testo su supporto magnetico (dischetto). Qualsiasi word processor è accettato; è preferibile, tuttavia, Word 2.0 per Windows oppure una copia ASCII del file di testo.
- \* È opportuno che i lavori siano articolati in paragrafi non numerati, introdotti da un titolo. Il primo paragrafo non va titolato; esso porta il titolo del contributo.
- \* Le eventuali note andranno riportate a fine testo, sia nella versione su carta sia sul dischetto.
- \* I riferimenti bibliografici vanno inseriti dopo le note.
- \* Le bozze di stampa saranno corrette dalla Redazione, salvo accordi presi caso per caso con l'Autore.



## 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.







AA. VV.  
ASSOCIAZ. CULT. UN. E. S.  
PERSONE & IMPRESE  
QUADRIM. DI CULT. ECON.  
ED IMPRENDIT. N. 3-1995-  
LIGUORI EDITORE NAPOLI  
0000507





COD. P

ISBN 88-207-2520-7



9 "788820"725204